



**LILIANA PATRÍCIA
GERALDES PINTO**

**Dificuldades na implementação do SIADAP.
O caso dos Serviços Prisionais.**



Universidade de Aveiro
Ano 2012

Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do
Território

**LILIANA PATRÍCIA
GERALDES PINTO**

**Dificuldades na implementação do SIADAP.
O caso dos Serviços Prisionais.**

Dissertação apresentada à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Administração e Gestão Pública, realizada sob a orientação científica do Doutor Filipe Teles, Professor Auxiliar Convidado do Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território da Universidade de Aveiro.

Aos meus pais, os dois pilares que estruturam a minha existência.

o júri

presidente

Professora Doutora Maria Luís Rocha Pinto
Professora Associada da Universidade de Aveiro

Professora Doutora Ana Isabel Pires Beato Alves de Melo
Professora Adjunta da Universidade de Aveiro

Doutor Filipe José Casal Teles Nunes,
Professor Auxiliar Convidado da Universidade de Aveiro

agradecimentos

Aos meus pais, pelo seu incondicional e fundamental apoio e incentivo para o alcançar de mais uma etapa.

Ao Dr. Filipe Teles, pelo conhecimento, prontidão e paciência com que orientou esta investigação.

À Sónia Pacheco, por toda a ajuda que permitiu agilizar alguns procedimentos mas, essencialmente, pela sua amizade.

Ao João Oliveira, pelo apoio com o SPSS.

À Débora Fonseca, por toda a disponibilidade em fases cruciais do Mestrado e por ter sido várias vezes a minha ponte com a Universidade.

À Ana Gomes, pelos contactos estabelecidos e pela partilha e troca de conhecimento.

À Dra. Sofia Canário, pela disponibilidade e prontidão no estabelecimento de alguns contactos.

À Direcção Geral dos Serviços Prisionais, que autorizou o estudo.

Aos avaliadores dos Estabelecimentos Prisionais que responderam ao questionário e àqueles que se submeteram ao pré-teste.

A todos/as aqueles/as que me rodeiam e que me apoiam, presentes e ausentes, no presente e no passado, nesta caminhada que é a vida.

Obrigada!

palavras-chave

Avaliação de desempenho, modelo burocrático, nova gestão pública, gestão por objectivos, SIADAP, serviços prisionais

resumo

A presente investigação concentra-se no modelo de avaliação de desempenho utilizado na Administração Pública Portuguesa (SIADAP), iniciado no ano de 2004 num contexto de mudança de paradigma: de uma lógica burocratizada para uma lógica de gestão assente em princípios de eficácia, eficiência e racionalidade, contidas no modelo da Nova Gestão Pública.

O SIADAP, encarado como um dos vértices da reforma da Administração Pública, rapidamente se procurou generalizar a um vasto conjunto de organismos públicos, ressaltando daqui a urgência em perceber se um modelo padronizado de avaliação, sustentado na gestão por objectivos, terá aplicabilidade em qualquer contexto, independentemente da sua missão.

Concentrando o foco de análise num contexto específico, designadamente, os serviços prisionais, percebemos que este modelo de avaliação apresenta maiores potencialidades quando aplicado a instituições de menores dimensões e com redes de comunicação pouco complexas. Nos Estabelecimentos Prisionais, a inevitabilidade de regras e rotinas algo rígidas, regra geral balizadas por constrangimentos legais, tendem a desencadear, inevitavelmente, procedimentos que se situam mais próximos do modelo burocrático de gestão.

Daqui derivam dificuldades na implementação do modelo de avaliação nestes contextos, que verificamos através da perspectiva das chefias, não parecendo, portanto, que o SIADAP tenha proporcionado mudanças que traduzam os objectivos a que legalmente se propôs.

keywords

Performance evaluation, bureaucratic model, new public management, management by objectives, SIADAP, prison services

abstract

This research focuses on the performance evaluation model used in the Portuguese Public Administration (SIADAP), initiated in 2004 in the context of the paradigm shift: from a bureaucratic logic to a logic of management based on principles of effectiveness, efficiency and rationality contained in the model of New Public Management.

SIADAP, regarded as one of the vertices of the reform of public administration quickly sought to generalize to a wide range of public bodies, underscoring the urgency to realize here is a standardized assessment, sustainable management by objectives, will have applicability in any context regardless of their mission.

Concentrating the focus of analysis in a specific context, namely, prison services, we realize that this evaluation model has greater potential when applied to institutions of smaller and less complex communication networks. In Prison, the inevitability of something rigid rules and routines generally buoyed by legal constraints, tend to trigger inevitably procedures that lie closer to the bureaucratic model of management.

Hence derive difficulties in the implementation of the evaluation model in these contexts, they looked through the perspective of managers, does not seem, therefore, that has provided SIADAP changes that reflect the objectives set itself legally.

Índice

Índice de tabelas	XX
Índice de gráficos	XX
Índice de Abreviaturas	XXI

Introdução	1
------------	---

CAPÍTULO I

1. Origens da Administração Pública	3
1.1. Surgimento do Modelo Burocrático	3
1.1.1. A Burocracia em Max Weber	4
1.2. O Managerialismo	6
1.3. A Nova Gestão Pública	10
1.4. Paradoxos da Nova Gestão Pública	11

CAPÍTULO II

2. A Administração Pública em Portugal	13
2.1. O período do Estado Novo	13
2.2. O período entre 1974 e 1984	14
2.3. Período entre 1985 e 1995	14
2.4. Período entre 1995 e 2002	15
2.5. De 2003 até à actualidade	15

CAPÍTULO III

3. A Avaliação de Desempenho	18
3.1. O Desempenho	19
3.2. Métodos para avaliar o desempenho	19
3.3. Erros dos sistemas de avaliação	20
3.4. A Gestão por Objectivos	21
3.4.1. O processo de definição de objectivos	23
3.4.2. Limitações da Gestão por Objectivos	25
3.5. Descrição e Análise de funções	26
3.6. Avaliação de Desempenho na Administração Pública Portuguesa	
3.6.1. A classificação de serviço	27
3.7. Mudança de paradigma no contexto da reforma da Administração Pública Portuguesa	28

3.8. Criação do Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública Portuguesa – SIADAP	31
3.8.1. Dificuldades de implementação do sistema de avaliação	34
3.9. O Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública	35
3.9.1. SIADAP 1	36
3.9.2. SIADAP 2	37
3.9.3. SIADAP 3	38
3.10. A avaliação de desempenho e a progressão na carreira	40
3.11. A implementação de reforma na Administração Pública Portuguesa	41
 Capítulo IV	
4. Metodologia	44
4.1. O estudo de caso. Os Serviços Prisionais em Portugal	
4.1.1. Percurso e caracterização	45
4.1.2. Estrutura Orgânica da Direcção-Geral dos Serviços Prisionais	47
4.1.3. Os Estabelecimentos Prisionais	49
4.1.4. Recursos Humanos	51
4.2. O percurso e o procedimento metodológico	51
 Capítulo V	
5. Resultados	55
5.1. Apresentação dos resultados	55
5.2. Discussão dos resultados	71
5.3. Principais dificuldades na implementação do SIADAP	76
Conclusões	80
 Bibliografia	 82
Anexo	88

Índice de Tabelas

Tabela 1 – Escala de avaliação prevista no Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004, de 14 de Maio, em vigor até 2007	32
Tabela 2 – Escala de avaliação prevista na Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro, em vigor desde 2008	39
Tabela 3 - Tabela síntese, comparativa entre o SIADAP 2004 e o SIADAP implementado em 2007	40
Tabela 4 - Escala de atribuição de pontos, prevista na Lei 12-A/2008, de 27 de Fevereiro	41

Índice de Gráficos

Gráfico 1 – A complexidade dos Estabelecimentos Prisionais	56
Gráfico 2 – A burocratização no quotidiano dos Estabelecimentos Prisionais	57
Gráfico 3 – O SIADAP como mais uma tarefa a ser executada pelos Estabelecimentos Prisionais	58
Gráfico 4 – A missão dos Estabelecimentos Prisionais e os resultados	60
Gráfico 5 – Definição e operacionalizações dos objectivos prioritários nos Estabelecimentos Prisionais	61
Gráfico 6 – A obrigatoriedade de definição de objectivos e a produtividade, eficácia e eficiência para os Estabelecimentos Prisionais	62
Gráfico 7 – O SIADAP e o diagnóstico de necessidades de formação	62
Gráfico 8 – Dificuldade na definição de objectivos individuais por referência aos objectivos da instituição	63
Gráfico 9 – Dificuldade na definição de objectivos individuais por referência à função do avaliado	64
Gráfico 10 – A definição de objectivos e os indicadores de medida	65
Gráfico 11 – A definição de objectivos e o grau de exigência na sua concretização	66
Gráfico 12 – O SIADAP e o contacto com o avaliado	68
Gráfico 13 – Identificação de potencialidades profissionais	70

Índice de Abreviaturas

CCA – Conselho Coordenador de Avaliação

CEDERSP – Comissão de Estudo e Debate da Reforma do Sistema Prisional

DGSP – Direcção Geral dos Serviços Prisionais

EP – Estabelecimento Prisional

EP's – Estabelecimentos Prisionais

NGP – Nova Gestão Pública

PRACE - Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado

QUAR – Quadro de Avaliação e Responsabilização

SENEJ – Secretaria de Estado dos Negócios Eclesiásticos e de Justiça

SIADAP – Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho na Administração Pública

TEP – Tribunal de Execução de Penas

Introdução

A Avaliação do Desempenho na Administração Pública Portuguesa começa por ter suporte no Decreto Regulamentar n.º 57/80, de 10 de Outubro, posteriormente reformulado pelo Decreto Regulamentar n.º 44-A/83, de 01 de Junho.

O conteúdo legislativo produzido no ano de 1980 pretendeu regulamentar a classificação de serviço na Administração Pública, utilizando um “sistema de notação que se quis simplificado, sem no entanto nada conceder a um simplismo técnico¹”.

Até 2004 foi este o sistema de avaliação de desempenho que vigorou, altura em que se inicia o Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP), criado através da Lei n.º 10/2004 de 22 de Março, sofrendo alterações através da Lei 66-B/2007 de 28 de Dezembro. A implementação do SIADAP vem alterar o modelo de avaliação até então prescrito, estabelecendo objectivos, avaliando competências e, numa primeira fase, avaliando também a atitude pessoal.

E porque a análise de um e outro modelo de avaliação não deve ser desligada do contexto social e económico do país, torna-se pertinente perceber o percurso e orientações que tem tomado a Administração Pública Portuguesa, começando este trabalho por descrever as linhas orientadoras do modelo burocrático e o seu percurso, até se começar a perceber um conjunto de produção legislativa, essencialmente nas últimas duas décadas, que tem revelado uma orientação no sentido de corroborar as ideias chave defendidas pela Nova Gestão Pública. O SIADAP é criado para se desenvolver neste contexto, sendo entendido como um dos pólos estruturantes da reforma da Administração Pública. Por seu turno, é a Gestão por Objectivos o instrumento escolhido para conduzir a implementação do SIADAP.

Tendo a Administração Pública Portuguesa um domínio de actuação tão vasto e, conseqüentemente, havendo a necessidade de dar resposta a situações tão distintas, será pertinente perceber se o SIADAP, e as premissas da Nova Gestão Pública que lhe estão subjacentes, poderão adaptar-se a qualquer organismo da administração pública portuguesa.

A escolha dos Serviços Prisionais, designadamente dos Estabelecimentos Prisionais, justificou-se por ser uma área com características muito próprias, estando a sua margem de actuação restringida a condicionantes que decorrem dessas mesmas características, atendendo aos seus destinatários e aos seus objectivos.

O objectivo geral deste estudo é perceber quais os entraves à implementação das medidas contidas na Lei que estabelece o SIADAP, especificamente nos Serviços

¹ Preâmbulo do Decreto Regulamentar n.º 57/80, de 10 de Outubro

Prisionais, uma vez que, sendo uma área que implica regras e procedimentos altamente definidos, enquadrar-se-à facilmente dentro das características do modelo burocrático.

São objectivos específicos deste estudo:

- Perceber em que medida o modelo de avaliação estabelecido pelo SIADAP propicia o desenvolvimento da organização, promovendo acções e resultados mais eficientes, eficazes e racionais;
- Perceber quais as principais dificuldades encontradas pelos avaliadores na definição de objectivos;
- Perceber se na definição de objectivos individuais se identificam dificuldades na relação com os objectivos da instituição;
- Aferir se existe o conhecimento técnico sobre o que é avaliado;
- Perceber qual a perspectiva das chefias acerca da participação dos avaliados no processo de avaliação.

Na tentativa de dar resposta aos objectivos enunciados, aplicamos questionários a avaliadores de diferentes Estabelecimentos Prisionais.

A dissertação que se apresenta é composta por cinco capítulos:

- No primeiro capítulo será feita uma descrição das principais características do modelo burocrático, principalmente suportadas pelos contributos de Max Weber, e da Nova Gestão Pública;
- No segundo capítulo é apresentada uma resenha histórica acerca do percurso da Administração Pública em Portugal, para um melhor entendimento acerca do enquadramento das políticas e das reformas que têm e vão sendo desenvolvidas no país;
- No terceiro capítulo são apresentados os modelos de avaliação dos funcionários que desde 1980 são utilizados na administração pública portuguesa: primeiro a classificação de serviço e, seguidamente, o Sistema Integrado da Avaliação do Desempenho da Administração Pública;
- No capítulo quarto é apresentada a metodologia utilizada na presente dissertação e a descrição do estudo de caso, onde caracterizamos os Serviços Prisionais;
- No quinto capítulo apresentaremos os resultados e as conclusões.

Capítulo I

1. Origens da Administração Pública

O modelo de Administração Pública moderna tem origem europeia, mais concretamente, remonta à revolução francesa, altura em que se estabelece uma separação de poderes, entre o poder político e o poder administrativo (Rocha: 2005). Neste sentido, o que subjaz a esta pretensão é uma actuação uniforme e formalizada por parte da administração, assente na obediência a regulamentos e procedimentos bem definidos, que se materializam em actos administrativos.

Esta dualidade – política e administração – é defendida sob o signo da neutralidade, que deveria caracterizar a Administração Pública, até aqui marcada pelo denominado patrimonialismo. Grosso modo, este caracterizava-se pela não separação entre património público e privado, sendo que, a negação de fronteiras entre estes dois tipos de património era condição favorável ao surgimento de situações de favorecimento, nepotismo, corrupção (Medeiros: 2006). O modelo burocrático, atendendo às suas características, assumiu-se dentro desta conjuntura.

1.1. O Surgimento do Modelo Burocrático

Até meados da década de 40, do séc. XX, o modelo de gestão radicava na chamada administração científica do trabalho, modelo aludido por Frederick Taylor, considerado o pai desta forma de administrar as organizações. Este modelo foi sendo alvo de algumas críticas, decorrente da ‘racionalidade instrumental’ que o caracterizava, abrindo caminho a um outro paradigma de gestão que tinha começado a ser estudado, já no início desse século, pelo sociólogo Max Weber. Será, contudo, importante referir que alguns elementos da doutrina Taylorista se foram constituindo como um “importante recurso para fortalecer as bases científicas” (Moreira e Alves: 2010, 19) de muitos investigadores.

Este foi um modelo que, assente no método científico cartesiano de administração, teve margem de actuação aquando do Estado Liberal “que reduziu ao mínimo a sua intervenção na vida económica e social” a que correspondia “uma administração pública neutral que se limitou a executar as decisões do governo de acordo com as regras da gestão” (Araújo: 2007, 1).

O desenvolvimento da Teoria da Burocracia, decorreu, assim, da instabilidade, insuficiência e incapacidade de algumas correntes, como por exemplo da Teoria Clássica, em darem uma visão alargada e integrada dos problemas organizacionais,

assim como em apresentarem respostas ao crescente aumento de complexidade e tamanho da estrutura das organizações, que implicava abordagens mais racionais, capazes de abarcar um conjunto de variáveis, agora não somente aplicada a domínios mais instrumentais, mas a todas as formas de organização, cada vez mais complexas.

A Teoria da Burocracia apresentou-se, assim, como sendo a melhor teoria para fazer face ao sistema capitalista emergente, complexo e de crescimento acelerado.

1.1.1. A Burocracia em Max Weber

Esta conjuntura permitiu o ressurgimento da Sociologia da Burocracia, que tem como grande mentor Max Weber. O modelo proposto pelo sociólogo é o Modelo Burocrático, amplamente aceite pelos administradores públicos, que passam a ter um método que irá permitir à Administração cumprir “o que a burocracia sempre tinha procurado: a adequação de meios aos fins” (Moreira e Alves: 2010, 20), com o objectivo de garantir sempre a máxima eficácia. Enquanto Taylor defendia a divisão científica do trabalho, tendo a lei carácter científico, o modelo burocrático, defendido por Weber, assumia a lei como sendo estabelecida pelo poder. E é precisamente centrando-se na ideia de poder, considerando que este está subjacente a qualquer organização social e humana, que Weber parte para explicar a ‘sua’ teoria da dominação.

Será importante contextualizar, referindo que Weber viveu numa época onde dominava o pensamento cartesiano-newtoniano, corrente de pensamento que identificava ciência com critérios de quantificação, medição, precisão. Será, assim, fácil compreender que não foi esta uma conjuntura favorável para a afirmação de áreas científicas no domínio das Ciências Sociais e Humanas, pela sua não inserção em lógicas mecanicistas e deterministas. Ainda assim, foi neste momento histórico (sensivelmente entre 1889 e 1920) que Weber produziu os seus escritos e, talvez por isso, só algumas décadas mais tarde (sensivelmente em meados da década de 40) a prática organizacional se tenha debruçado sobre eles.

Ainda antes de elencarmos as características mais marcantes do sistema burocrático, faremos uma pequena passagem pela teoria da dominação de Weber, central para a compreensão da sua leitura do(s) sistema(s) burocrático(s).

A referida teoria assentava no princípio da ‘dominação’ que, para o autor, seria exercida através de mecanismos, que se constituíam como legitimadores de poder, aos quais “correspondem os tipos fundamentais ‘puros’ da estrutura da dominação, de cuja combinação, mistura, adaptação e transformação resultam as formas que encontramos na realidade histórica” (Weber: 1999, 198). O conceito de tipo-ideal foi

assim marcante na teoria de Weber, definindo as diferentes formas de dominação enquanto legitimadas por determinados modos de exercício de poder: dominação legitimada pelo carisma, pela tradição ou pelo poder racional-legal (burocrático).

Muito resumidamente, a dominação carismática, remetia para um modo de dominação legitimado na crença do divino, do poder heróico ou “do carácter exemplar de uma pessoa” (Medeiros: 2006, 145). A dominação tradicional, legitimar-se-ia pelo “direito consuetudinário e pelo direito sagrado” (Weber: 1999, 195) e na perpetuação da ideia de que é assim porque sempre foi assim.

A forma de dominação racional-legal é colocada pelo sociólogo num patamar superior às restantes, encontrando-se esta legitimada pelo uso da lei, por oposição à tradição e ao carisma. A definição por parte de Weber de um tipo racional-legal, derivou da necessidade de separação, já referida no início do capítulo, entre os poderes político e a administração. Para Lane (2000 in Medeiros: 2006, 146), a defesa deste pressuposto na teoria weberiana, decorria do facto de “que a relação entre os líderes políticos e a população seria baseada na autoridade e na dominação” e que na mediação desta relação era necessário criar um grupo para concretizar um conjunto de tarefas junto da população.

Durante décadas, essa função esteve destinada aos denominados “servidores públicos”, aos quais se seguiram os “funcionários públicos”, actualmente, trabalhadores que exercem funções públicas, já que a maioria perdeu a nomeação definitiva, estando o seu vínculo definido no recentemente implementado contrato de trabalho em funções públicas. A este grupo de pessoas era (e continua a ser) pedido o exercício da sua missão apenas e só atendendo ao interesse público, daí derivando o sentimento de que era necessário definir escrupulosamente regras e procedimentos, característica central do modelo burocrático. Deste modo, espera-se que o funcionário saiba os limites da sua actuação, devendo esta assumir uma forma padronizada. Assim, fosse a função desempenhada pelo funcionário A ou B, em qualquer repartição pública, o resultado deveria ir no mesmo sentido. Na esteira de Weber (1999, 198) o pretendido era uma “distribuição fixa das actividades regularmente necessárias para realizar os fins do complexo burocraticamente dominado, como deveres oficiais”. Todas as funções teriam de ser desempenhadas segundo padrões rigidamente definidos.

Outra característica, diz respeito à “hierarquia de cargos”, assumindo as instituições burocráticas uma organização vertical, rígida, longa e complexa, ou seja, “um sistema fixamente regulamentado de mando e subordinação das autoridades, com fiscalização das inferiores pelas superiores” (idem, 199). No modelo burocrático a supervisão é directa, assumindo-se um controlo *a priori*.

Uma outra premissa obrigatória é a separação entre o espaço público e privado, devendo “a moderna organização administrativa separa(r), por princípio, o escritório da moradia privada” (ibidem). E é neste espaço, do domínio público, que ocorre toda a actividade do funcionário, devendo este formalizar toda a sua actividade num registo escrito. As actas, por exemplo, são um produto típico das burocracias. Também a comunicação entre departamentos e hierarquias assenta num registo formal.

O desempenho de funções dentro dos parâmetros em que se inscrevem estas regras, implica que o funcionário, pessoalmente, cumpra determinados requisitos, sempre com o mesmo fim, que é o cumprimento preciso e rigoroso da sua função, que “se destina a uma finalidade impessoal, objectiva” (idem, 201). A título de exemplo, o funcionário deve ser fiel ao cargo que ocupa, não sem que esta fidelidade esteja de antemão assegurada por mecanismos como a vitalidade do cargo, a ideia de carreira e uma remuneração. Esta não considerada necessariamente elevada, mas que se julgava adequada, atendendo à estabilidade que o cargo trazia, bem como à ideia de que ao funcionário era inerente o espírito de missão, desempenhando este a sua função desinteressadamente.

Este paradigma ou modelo de gestão foi, durante longas décadas, assumido e defendido no quotidiano das instituições públicas, bem como no dia-a-dia de grandes instituições privadas. No entanto, a dada altura, o rompimento que a burocracia procurou relativamente a um modelo de Estado patrimonialista, foi conduzindo, fruto de condicionantes históricas, sociais e políticas, a um modelo de Estado mais intervencionista em áreas que até aí não tinha influência de maior, designadamente, na área social, encontrando a corrente managerialista terreno fértil para imprimir a sua ideologia.

1.2. O Managerialismo

“A intrusão do managerialismo na administração pública está ligada a uma diversidade de situações contextuais (...) é, fundamentalmente, um programa de reforma do Estado e da administração pública que parte da insatisfação com a burocracia”
(Santiago; Magalhães; Carvalho: 2005, 5)

Essencialmente na década de 70, foi possível ir percebendo a caducidade do modelo burocrático, e, conseqüentemente, as tentativas de mudança para um novo paradigma, mais de acordo com a conjuntura política, económica e social do momento. Entre diversos factores que influenciaram e propuseram um outro olhar

sobre a forma de estar e encarar a gestão das organizações públicas, estiveram, essencialmente, duas Escolas. Uma delas foi a Escola das Relações Humanas, apadrinhada por Elton Mayo, e que veio trazer um outro vector, um dado pouco ou nada tido em conta quando se falava em produtividade, dado esse que se prendia com a importância das relações humanas, das interações entre os trabalhadores e a sua motivação. De acordo com Chiavenato (1996, 93), “ocorreu uma reversão de abordagem”, da centração na máquina e no entendimento do ser humano “como um objecto moldável aos interesses da organização e facilmente manipulável” (idem), para o entendimento do ser humano como central e tão ao mais importante que qualquer outro elemento para a produtividade e eficiência da organização. O outro factor, e de maior influência no sentimento de que era necessário mudar a situação vivenciada, foi a percepção de crise do *Welfare State* ou Estado de Bem-Estar, ou ainda, também conhecido como Estado Providência.

O Estado de Bem-Estar é assim referido porque na gênese da sua filosofia esteve a possibilidade de intervenção económica e social com vista a fazer face a possíveis situações de ruptura nesses domínios, essencialmente no Pós 2.ª Guerra. Foi um modelo de Estado que se apoiou em modelos mistos de economia, protegendo assim os cidadãos de situações sociais e económicas que afectassem grandemente o seu bem estar. No entanto, a crescente intervenção estatal na economia veio aumentar a despesa pública, que, associada à crise petrolífera dos anos 70, conduziu à crise deste modelo de Estado. Esta crise fez-se acompanhar de críticas à dimensão e custo do Estado “e até à (in)eficácia do intervencionismo governamental e do sector público, criando-se um clima favorável ao aparecimento de queixas e ao aumento de manifestações de insatisfação em relação aos serviços públicos” (Moreira e Alves: 2010, 20).

Perante este cenário de crise, que para Moreira (2002), não se restringe ao plano económico, mas que passará por motivos mais profundos que terão “que ver com a atitude do Estado face ao cidadão comum”, começam a ser desenhados, em vários países, movimentos de reforma e mudança que têm “como objectivo tornar a Administração Pública mais eficiente e eficaz, centrada na proximidade dos cidadãos e na melhoria dos serviços prestados” (Mendes: 2003).

Emerge a ideologia managerialista, que se pretendia constituir como um repositório de boas práticas para os gestores, assentando numa “ideologia tecnocrática, que representa as ferramentas de gestão” (Carvalho: 2009, 44) a serem utilizadas por estes.

O termo managerialismo (*managerialism*, na língua inglesa) é praticamente uma tradução à letra da palavra, para alguns autores também traduzida como

gerencialismo. No nosso trabalho utilizaremos a expressão managerialismo. E se a sua tradução não reúne consenso, a própria definição do conceito vai decorrendo de diferentes perspectivas, por diferentes autores. Não importará, nesta investigação, fazer uma análise detalhada do movimento managerialista, mas sim dar uma visão do essencial da ideologia, para que consigamos perceber o seu impacto na gestão das instituições públicas.

Como já referido, a ideologia managerialista vai ter abertura para se afirmar numa conjuntura política e social de crise, crise essa, essencialmente financeira. Ainda que só por volta da década de 80 tenha começado a ganhar corpo, já na década de 40 ia sendo referida por Burnham (in Carvalho: 2009), na tentativa de “classificar a transição de uma sociedade burguesa” para uma sociedade que o autor considerava managerialista, pretendendo-se com esta transição, a transferência do controlo das organizações das mãos dos proprietários para “os profissionais com competências de gestão” (idem).

E é precisamente nos gestores que o managerialismo se vai centrar, definindo um conjunto de “boas práticas” a serem utilizadas por estes. Estas práticas suportavam-se numa espécie de manual de procedimentos, num receituário, onde os gestores se apoiariam para gerir o dia-a-dia organizacional. Na linha de Krantz e Gilmore (1990, in Carvalho: 2009, 44), o managerialismo é uma “ideologia tecnocrática, que representa as ferramentas de gestão, destinadas a auxiliar os gestores na tomada de decisão”. Estas ferramentas estariam de tal modo aceites como as mais válidas, que a sua prescrição, pelos gestores, seria executada, pelo conjunto de trabalhadores, sem grande questionamento. A ideologia managerialista, parecia constituir-se, também ela, como uma forma de dominação, sendo o poder dos gestores nos seio das instituições legitimado pela aceitação do managerialismo como a melhor forma de gestão, à semelhança do que encontramos na génese da filosofia dos tipos-ideais de dominação definidos por Max Weber, não no sentido de dominação racional-legal, mas dominação ‘gerencial’.

Traços gerais, e sintetizando, o receituário managerialista pretendia a generalização da sua tipologia de gestão a qualquer contexto, defendendo no cerne das suas práticas conceitos como (Gustafsson: 1983, in Carvalho: 2009): eficiência (fazer mais com menos); diligência; racionalidade (melhor comportamento atendendo aos dados conhecidos); consistência e justificabilidade.

Para Enteman, referido por Carvalho (2009), o managerialismo, enquanto ideologia, caracterizava mais do que a organização das instituições. Caracterizava a forma como as sociedades industrializadas se poderiam organizar, sendo o progresso social definido em termos económicos. Ainda nesta linha, mas de acordo com Meek e

Traynon (2003 e 1999, in Carvalho: 2009), a ideologia managerialista, fundou uma ideologia de gestão enquanto conjunto de técnicas que procuravam legitimar a resolução “de todos os problemas sociais, económicos e políticos” (p. 46), e não apenas um conjunto de técnicas de gestão de suporte às tomadas de decisão.

Ou seja, o managerialismo propõe um modelo de gestão que tem na sua génese a ambição de romper com a rigidez do modelo burocrático, que, decorrente de transformações sociais diversas, se mostrou insuficiente para lhe dar resposta. A apresentação de propostas managerialistas de gestão propunham simplificar a gestão, bem como o trabalho dos gestores, com o objectivo central de aumentar o lucro das instituições.

No campo das instituições públicas, a introdução do managerialismo foi sentida, essencialmente, por volta da década de 80, do século XX, aquando da já referida crise do Estado Providência. Ainda que numa primeira fase (1960/1970), o managerialismo pretendesse afirmar-se voltando-se para o “controlo do Estado sobre os profissionais” (Carvalho: 2009), restringindo o seu poder e fiscalizando o seu orçamento, foi na década de 80 que se começou a sentir, no seio das instituições públicas, as tentativas de introdução da ideologia managerialista, sob a égide da superioridade do mercado e de um Estado Minimalista. Assim, perante a ruptura financeira de muitos países, as instituições públicas são também elas um alvo da implementação desta ideologia de gestão, que pretendia trazer para o sector público, modelos de gestão até então utilizados no âmbito do sector privado.

Mas a transferência de modelos de gestão privados para o sector público levanta algumas questões de princípio: o Serviço Público, sendo público, não pode excluir ninguém que o procure; em muitas situações não há rivalidade no consumo do bem; o lucro não deve ser o critério principal na prestação do serviço, mas sim a qualidade e, verifica-se quase sempre um enquadramento jurídico-legal a cumprir na prestação do serviço.

Independentemente destas singularidades, a ideologia managerialista foi ganhando força e conquistando adeptos, sendo que, para alguns países, sobretudo em vias de desenvolvimento, a adesão foi mais forçada que voluntária, já que, muitos dos fundos atribuídos dependiam da adesão à ideologia managerial. Mesmo entre Estados Membros, verificou-se (e verifica-se) uma certa pressão para a adesão a modelos de gestão padronizados, sempre com o objectivo de contenção e rigor nas contas públicas.

A aplicabilidade desta ideologia no sector público ficou conhecida como *New Public Management*, em Português, Nova Gestão Pública (NGP).

1.3. A Nova Gestão Pública

De acordo com Carvalho (2009), a NGP designa “todas as mudanças no sector público encetadas nas últimas décadas nos países desenvolvidos” (p. 52), com o objectivo de tornar a Administração Pública mais eficiente, eficaz e, essencialmente, mais rentável. Estes objectivos seriam conseguidos, de acordo com este modelo, pela introdução de mecanismos de mercado e pelo estímulo à competição, que se concretizariam “através da separação entre financiador e prestador e da implementação da gestão por contrato” (idem). A entrega da gestão a privados, atribui maior responsabilidade não só ao serviço prestador como também ao funcionário individualmente, na medida em que, contrariamente à filosofia burocrática, o resultado final do serviço prestado acarreta um controlo à posteriori, estabelecendo-se mecanismos de avaliação de desempenho, individual e da instituição prestadora do serviço. Conseguir estes objectivos implica, por exemplo, dar mais autonomia aos serviços, promovendo a sua descentralização, noção chave neste paradigma.

A orientação para o mercado, acarretando noções de lucro, competição e foco nos resultados; responsabilização dos agentes; descentralização, com vista a desconstruir esquemas hierárquicos rígidos, aumentando assim a flexibilidade, são algumas das premissas da NGP. A mudança no modo de encarar a gestão dos Serviços Públicos implicou também alterações na definição do destinatário do serviço prestado, que passou de utente a cliente, estando sempre patente a lógica do sector privado, onde a gestão deveria reflectir os valores do cidadão consumidor e não do cidadão utente.

Todos estes objectivos de mudança implicaram não só transformações ao nível estrutural e das práticas (Carvalho: 2009), mas também uma mudança ao nível dos valores, na medida em que a NGP acarretava a transferência do ethos de Serviço Público, que contém princípios como o universalismo, igualdade, equidade, legitimidade e segurança, para o ethos do negócio, mais direccionado para critérios de eficácia, eficiência, racionalidade e lucro.

Foram consideráveis as análises de diversos autores sobre este modelo de gestão e muitas têm sido as interrogações acerca da sua aplicabilidade no âmbito dos Serviços Públicos. Além do questionamento da sua exequibilidade na prática diária dos Serviços Públicos, já que estes têm características próprias inerentes às funções que prestam, o próprio modelo, logo teoricamente, traz consigo alguns paradoxos que expomos de seguida.

1.4. Paradoxos da Nova Gestão Pública

Com uma orientação para a “valorização do mercado e (...) defesa da privatização dos serviços públicos” (Moreira e Alves: 2010, 20), com o objectivo de reduzir o peso e tamanho do Estado tornando-o simultaneamente menos gastador e intervencionista, este modelo implicaria a passagem duma lógica de controlo para uma lógica de auto-regulação. Ou seja, a passagem de um Estado menos centralizado e controlador para um Estado mais regulador, perante unidades autónomas e descentralizadas. No entanto, na prática, o que verificamos é a permanente dificuldade de uma real atribuição de autonomia. Reside neste ponto um dos paradoxos em que se encerra este modelo de gestão, já que ao defender a atribuição de maior autonomia, favorecendo a descentralização dos serviços, o Estado sente necessidade de estabelecer um maior controlo sobre essas instituições, controlo que vai exercer através das variáveis financiamento e avaliação. Se, por um lado, exige maior responsabilidade e responsabilização por parte dos gestores perante os resultados a atingir, por outro lado, vai tolher essas atribuições, praticamente direccionando o caminho a seguir, restando às unidades descentralizadas operacionalizar a estratégia, ao invés de participar na sua construção. Esta situação de controlo, através da variável financiamento, na esteira de Madureira e Rodrigues (2006, 156), tende a gerar “potenciais desequilíbrios nos processos de tomada de decisão formalmente descentralizados mas na prática conservados no topo”.

Outro dos paradoxos, diz respeito à mudança de orientação do utente para o consumidor ou cliente. Esta opera-se dentro dos requisitos que definem o modelo, ou seja, orientação para o mercado, ênfase nos resultados, cumprimento do estabelecido nos contratos... Esta mudança de paradigma, também relativamente ao público-alvo dos Serviços Públicos, tinha subjacente, por um lado, trazer aos profissionais uma maior responsabilização no desempenho da sua função, e, por outro lado, conceder ao cidadão o sentimento de possibilidade de reivindicação, na esperança “que a institucionalização desta nova designação social conduza o cidadão a agir racionalmente e a maximizar as suas escolhas” (Carvalho: 2009). Mas, na prática, verificam-se algumas inconsistências, bastando para isso tentar responder a questões básicas mas que tendem a complexificar a operacionalização do modelo de gestão: “mas quem é o consumidor do serviço público?”; “como medir a satisfação do consumidor?”; “tem o consumidor possibilidade de escolha?”.

A racionalidade subjacente ao modelo descrito foi apresentando as suas próprias insuficiências. Não obstante, vários países defendem modelos de gestão baseados nas lógicas do sector privado, ainda que, na generalidade, adoptem apenas

alguns dos elementos que a NGP defende, sendo muitos poucos os países que a assumiram globalmente. Na linha de Carvalho (2009), a assumpção de compromisso, por parte de um Estado, da NGP como paradigma de gestão, apresentou-se como um factor confortável para os políticos, pois permite-lhes responsabilizar terceiros sempre que os resultados obtidos não se apresentam favoráveis perante a opinião pública.

Também será relevante considerar a simplicidade com que o modelo é descrito, apresentando-se como sendo de fácil implementação, ao que se soma a promessa de resultados aliciantes.

No seu conjunto, todas estas propostas parecem abrir caminho à mais fácil aceitação das premissas da Nova Gestão Pública.

Capítulo II

2. A Administração Pública em Portugal

Iremos nesta fase fazer referência à realidade da Administração Pública em Portugal. Será importante contextualizar as linhas que têm suportado e que a Administração Pública suporta no desenvolvimento do seu percurso, essencialmente, porque Portugal viveu, no período em que grandes mudanças se operavam noutros países, circunstâncias sociais, culturais e políticas muito particulares, como sejam cerca de 50 anos de um regime ditatorial.

Partir, numa próxima fase, para a análise e compreensão de um modelo centrado em objectivos e em que paradigma de gestão, na sua operacionalização, ele se encontrará inserido, implicará contextualizar as tendências de gestão pelas quais a Administração Pública Portuguesa tem atravessado.

A apresentação será feita separando diferentes períodos históricos, começando por ser apresentado o período do Estado Novo, seguido dos movimentos que sucederam à implementação do regime democrático.

2.1. O período do Estado Novo

A Administração Pública durante o Estado Novo foi marcadamente burocrática. Ideologicamente, baseava-se num pensamento antiliberal, de raiz católica, mantendo o país à margem das grandes transformações que se foram sucedendo nos outros países da Europa.

A grande reforma administrativa deste regime aconteceu em 1935, direccionada essencialmente para as questões de pessoal (Araújo: 2005), onde se tentou, entre outras situações: estabelecer uma padronização de vencimentos para funções semelhantes; modificar a tendência para a criação de pirâmides invertidas (mais superiores que subordinados); acabar com bonificações que desvirtuassem o real salário auferido.

Em 1969, a reforma de 1935 é revista, com o objectivo de reduzir a burocracia. As medidas passaram essencialmente por tentar melhorar, mais uma vez, questões ligadas ao pessoal, nomeadamente, o regime de carreiras, de remunerações, e, ainda, talvez a maior novidade, a criação de uma carreira para o pessoal técnico, distinta do pessoal administrativo. Em termos de reforma, ainda que “enquadrada nos planos de desenvolvimento elaborados na altura” (Araújo: 2005), não encontrou êxito.

2.2. O período entre 1974 e 1984

Este período corresponde ao início do regime democrático, que, consequência desta situação, viveu uma certa instabilidade política, já que em apenas 11 anos foram criados 10 governos constitucionais.

Nesta fase, como já descrito num momento anterior, a restante Europa encontrava-se numa viragem de paradigma, pela constatação que o modelo de Estado Social estava esgotado. Em Portugal, ainda que no período final do Estado Novo se tivessem começado a desenhar estratégias relativas à filosofia do Estado Social, as estratégias utilizadas no que concerne a áreas como a educação, saúde e segurança social foram “incipientes e não abrangiam a totalidade da população” (Araújo: 2005), estando estas áreas, nessa época, muito ligadas aos sectores da previdência social, corporativos e sem fins lucrativos (idem). O regime democrático tomou para si estas áreas, criando um sistema universal de saúde, desenvolvendo um sistema educativo e implementando um conjunto de medidas de cariz social.

Como marcos mais marcantes em matéria legislativa, são de referir o II Governo Constitucional que “elaborou a Lei de Bases da Reforma Administrativa que perseguia objectivos de racionalização dos circuitos, comodidade do público, simplificação de processos (...) e desburocratização dos serviços (Nolasco: 2004, 35). Também pela primeira vez foi referida, no programa do XX Governo Constitucional, a ideia de modernização, impressa na expressão: “Administração Pública e Modernização Administrativa”. (idem). No entanto, estas medidas são tomadas sem que mudanças estruturais e de funcionamento do sistema tivessem acontecido.

Foi também neste período que se viveu a necessária integração de cerca de 49000 funcionários, oriundos das antigas colónias, o que levou a um aumento do número de funcionários e, consequentemente, da despesa, agravando o estado das contas públicas.

De referir também a institucionalização do Poder Local e a criação de duas estruturas destinadas à formação de pessoal, o Instituto Nacional de Administração (INA) e o Centro de Estudos e Formação Autárquica (CEFA).

2.3. Período entre 1985 e 1995

Começa a perceber-se neste período um conjunto de iniciativas no sentido de mudar o paradigma de gestão, correspondendo as “características gerais da estratégia da reforma administrativa adoptada (...) à adopção do New Public Management” (Nolasco: 2004, 36).

Em 1986 é criado o Secretariado para a Modernização Administrativa (SMA), com o objectivo “de promover a inovação e a modernização na Administração Pública” (idem). As questões da qualidade começam a ser referidas, sendo central a relação com os cidadãos.

O SMA vai desenvolver e implementar um conjunto de medidas onde se destacam as iniciativas: “Mil Medidas de Modernização Administrativa”; “Carta de Qualidade dos Serviços Públicos”; “Carta Deontológica do Serviço Público” (idem, 37).

Foi uma época fértil na definição de estratégias de mudança, percebendo-se também que a orientação vai no sentido de reduzir gastos e desburocratizar a Administração, reduzindo a intervenção do Estado. Em termos de resultados práticos, estes mostraram-se escassos, já que não foi promovido um efectivo envolvimento dos funcionários.

2.4. Período entre 1995 e 2002

A preocupação com a qualidade dos serviços públicos mantém-se, tendo sido criado no ano de 1999 o Sistema de Qualidade em Serviços Públicos, através do Decreto-Lei n.º 166-A/99, de 13 de Maio. Nesta fase, parece já verificar-se um entendimento diferente neste âmbito, considerando que para se conseguir alcançar o proposto, mais do que atender à qualidade da relação administração-cidadão, era necessário ter também “em conta todas as partes interessadas (os stakeholders), designadamente funcionários, cidadãos, gestores, parceiros, fornecedores e sociedade em geral” (Nolasco: 2004, 38).

A ideologia contida no referido decreto-lei acerca do conceito de qualidade é, segundo Nolasco, aquela que ainda hoje norteia a Administração Pública, apesar disso, à época não passou da prescrição normativa. No entanto, qualidade e cidadania foram conceitos-chave para o XIII e XIV Governos Constitucionais, assistindo-se neste período a “medidas com impacto ao nível da comodidade do cidadão e das empresas com a administração” (idem, 39), criando-se as Lojas do Cidadão, Postos de Atendimento ao Cidadão, o Serviço Público Directo, entre outros.

Foi um período ideologicamente próximo do paradigma da Governação, promovendo a cidadania activa.

2.5. De 2003 até à actualidade

A efectiva tentativa de mudar de rumo, atendendo à constatação de crise em que o país se encontrava, começou a ser sentida no início deste período. O conjunto

de medidas tomadas vai no sentido daquelas que outros países europeus já tinham assumido na década de 70, do século XX, em que procuravam maior eficiência na utilização dos recursos financeiros, instituindo-se uma política de corte orçamental.

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 95/2003, de 10 de Julho, define que as linhas orientadoras da reforma devem passar por:

- prestigiar a Administração Pública e seus agentes com vista à excelência;
- definir as funções que o Estado pode e deve assumir directamente, daquelas que podem ser levadas a cabo de modo diferente;
- introdução de novas práticas de gestão, promovendo a modernização dos organismos, e de métodos de avaliação de desempenho;
- apostar na formação dos funcionários.

Ao longo da redacção do documento é possível encontrar um conjunto de indícios que apontam para a vontade de romper com o modelo burocrático, designadamente, a “redução dos níveis hierárquicos”; a “promoção da desburocratização dos circuitos de decisão”; a descentralização dos “centros de decisão simplificando procedimentos e formalidades e assegurando o princípio da transparência e da responsabilidade do Estado e da Administração”. Tem ainda como objectivo colocar o serviço público entre os melhores prestadores de serviços do país, instituindo a estratégia do Governo Electrónico. Voltaremos a mencionar esta Resolução, mais detalhadamente, no capítulo terceiro.

Em 2004, o mesmo governo, na Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2004, vai eleger a reforma da Administração Pública como uma das prioridades do Governo, pela previsão do seu impacto “na produtividade, na competitividade da economia, na sustentabilidade das finanças públicas e na melhoria da qualidade do serviço prestado”. Como eixos conceptuais prioritários da reforma estão, entre outros, contidos conceitos como simplicidade, celeridade, eficácia, produtividade e excelência, racionalidade e economia de recursos.

Operacionalizar estes conceitos passaria pela lógica “Menos Estado, Melhor Estado”, afastando-se da lógica de um Estado Welfare, e defendendo premissas como “liderança e responsabilidade”, onde se institui a gestão por objectivos como “a grande matriz de mudança preconizada na Reforma”, bem como o “mérito e qualificação”, sendo a avaliação de desempenho tida como estímulo e reconhecimento do mérito individual de cada funcionário. O Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho da Administração Pública (SIADAP), é considerado “uma das principais mudanças introduzidas” pela reforma.

Um conjunto de leis foram publicadas desde 2003, aludindo aos objectivos da reforma, na sua generalidade incidindo nos recursos humanos. Essas leis pretenderam introduzir alterações que se direccionaram para:

- aproximar o emprego público do regime laboral comum, definindo apenas 2 modalidades de vinculação: o contrato de trabalho em funções públicas e a nomeação, esta última apenas para funções de soberania;
- definir apenas 3 carreiras do regime geral;
- criar uma tabela remuneratória com 115 posições, substituindo as 22 tabelas remuneratórias com 522 posições;
- agilizar o recrutamento e selecção;
- criar um novo estatuto disciplinar;
- promover a mobilidade de pessoal;
- criar um sistema integrado de avaliação de desempenho da administração pública.

A criação do sistema de avaliação de desempenho constituiu-se, como enunciado na Resolução do Conselho de Ministros 53/2004, como central neste modelo de organização da Administração Pública, pretendendo melhorar a “qualidade na prestação de serviços públicos” e uma “maior eficiência e eficácia no uso dos recursos disponíveis” (Santos: 2009), sendo a Gestão por Objectivos o instrumento escolhido para a concretização destes objectivos, centrados nos resultados.

Capítulo III

3. A Avaliação de Desempenho

Avaliar o desempenho não é algo novo. Já no século XVI, ainda antes da fundação da Companhia de Jesus, os jesuítas estabeleceram um sistema de avaliação que considerava diferentes elementos, como a autoclassificação, bem como relatórios do supervisor ou de qualquer jesuíta que, em consciência, acreditasse ter informações sobre o seu desempenho ou dos pares, com o intuito de melhor informar o seu superior (Chiavenato: 1996).

Com o advento da revolução industrial e da consequente produção em massa, começou a sentir-se a necessidade de um maior controlo sobre o trabalho e sobre o modo como este era desenvolvido, com o objectivo de tornar as unidades de produção mais eficientes e produtivas, com vista ao lucro crescente. Esta taylorização dos processos de trabalho conduziu a que no final do séc. XIX se comece a “enraizar o conceito de avaliação individual do desempenho” (Madureira e Rodrigues: 2011, 3), essencialmente para a classe operária.

É por volta da década de 60 do séc. XX que se começa a dar um outro sentido à avaliação de desempenho, com a massificação de actividades ligadas ao sector terciário, ressaltando a necessidade de avaliar o trabalho intelectual (idem). A avaliação de funções e tarefas menos rotineiras vem trazer maiores preocupações aos gestores, pela subjectividade que lhe está inerente.

A valorização da avaliação de desempenho insere-se num quadro político, económico e social muito específico, já referido num momento anterior, em que muitos países, essencialmente na década de 70, enfrentaram pressões fiscais para reduzir custos (Blum: 2009). Todas estas mudanças, teoricamente, deixam de fazer sentido num modelo burocrático, começando a dar-se mais “valor à organização, às pessoas que nela trabalham e aos clientes que dela se servem” (Chiavenato: 1999, 189).

Começa lentamente a perceber-se a importância das pessoas no contexto organizacional e o seu importante papel na produtividade da empresa, sendo os sistemas de avaliação de desempenho concebidos com uma multiplicidade de funções, directa e indirectamente ligadas a diferentes “vertentes da gestão de recursos humanos, como sejam os processos de recrutamento e selecção, descrição e análise de funções, formação, desenvolvimento profissional e sistemas de retribuição” (Madureira e Rodrigues: 2011, 5).

3.1. O Desempenho

Fará sentido, antes de mais, e porque nos referimos à Avaliação de Desempenho, mostrar possíveis definições de desempenho.

A literatura não nos mostra uma definição unânime de desempenho, estando esta, tal como os sistemas de avaliação de desempenho, dependente de demandas sociais e organizacionais.

Durante largas décadas o desempenho esteve muito ligado à informação contabilística, quando as organizações “geravam valor através do trabalho” (Jonhson et Kaplan: 1987, cit in Rodrigues: 2010, 11), estando o desempenho reduzido aos outputs. As mudanças que se foram operando nas sociedades, resultado dos diversos factores que temos vindo a mencionar, e pelo desenvolvimento da globalização do conhecimento e da tecnologia, vêm implementar mudanças nas concepções da gestão de recursos humanos, alterando o sentido do que se deverá esperar do desempenho, quer individual, quer da organização como um todo. O desempenho, assim entendido, diz respeito “à acção, ao resultado da acção e ao sucesso desse resultado” (Rodrigues: 2010, 46), já que mais importante do que o resultado em si, é perceber os seus componentes, estrutura e composição.

A definição de desempenho deverá se estabelecida por cada organização, atendendo às suas especificidades, devendo a sua avaliação decorrer de um sistema de avaliação ajustado ao seu caso concreto.

3.2. Métodos para avaliar o desempenho

À medida que a avaliação de desempenho se foi tornando mais premente no contexto organizacional, foram surgindo diferentes métodos de avaliação do desempenho, como, por exemplo, as escalas gráficas, o método da escolha forçada, o método da pesquisa de campo, o método dos incidentes críticos, o método de comparação aos pares e listas de verificação, que Chiavenato (1999) considera métodos tradicionais de avaliação do desempenho, tidos, grosso modo, como burocratizados, rotineiros e repetitivos (p. 200).

Até à década de 90, foram sendo desenvolvidos estudos sobre avaliação de desempenho e seus métodos, que podem ser sistematizados em quatro escolas:

- A Escola da Medida, foi alimentada pelos contributos de Thorndike, privilegiando “a medida, a precisão e a exactidão do desempenho” (Madureira e Rodrigues: 2011, 7), e desvalorizando factores motivacionais, relativos ao contexto organizacional e às especificidades do indivíduo. Lawler & Rhode

(1976, cit. In Madureira e Rodrigues: 2011) chamaram a atenção para os possíveis efeitos perversos a que os critérios de exactidão presentes nesta escola poderiam conduzir, como “alicerçar e manter posições de privilégio”.

- A Escola da Entrevista de Avaliação, atribuíra importância ao aspecto relacional entre avaliador e avaliado. Percebeu-se que a valorização desta componente fomentava a participação do avaliado com resultados positivos em termos de realização dos objectivos. A postura do avaliador, num “estilo de gestão participada” (Likert: 1967, cit. in Madureira e Rodrigues: 2011, 7), e não controladora, permite o desenvolvimento de um clima de confiança mais propício à aceitação por parte do avaliado, quer dos resultados da avaliação, quer de novos desafios. As críticas prendem-se essencialmente com a impossibilidade de prever os comportamentos.
- A Escola dos Processos Cognitivos, direccionou-se em larga medida para o papel do avaliador. As críticas a esta escola passaram pela “obsessão com a exactidão como critério de eficácia em detrimento de todos os outros critérios” (Madureira e Rodrigues: 2011, 8)
- A Escola da Gestão do Desempenho, que alerta para a importância da avaliação de desempenho se integrar “com outros sistemas de planificação e de responsabilidade” (idem), concedendo uma visão multidimensional ao todo organizacional. A maior crítica a esta Escola deriva da utilização da Gestão por Objectivos como sistema de avaliação, sendo útil do “ponto de vista das decisões administrativas” (ibidem), como as remunerações e as promoções, não permitindo, segundo a crítica, comparação entre as avaliações dos funcionários.

3.3. Erros dos sistemas de avaliação

A formalização dos sistemas de avaliação do desempenho, segundo Kahalas (1985, cit. In Madureira e Rodrigues: 2011), torna-se importante para que sejam definidos critérios que tornem o sistema válido e menos susceptível a erros. Os erros de avaliação mais comuns têm sido encontrados e definidos do seguinte modo:

- O Efeito de Halo, que se verifica sempre que o avaliador tem a tendência para atribuir classificações muito semelhantes em diferentes áreas, com o propósito de manter a consistência da avaliação (Cunha: 1996, 33);
- O Erro de Indulgência ou Severidade. O primeiro verifica-se quando o avaliador tem tendência para atribuir notas altas. Contrariamente, verifica-se um erro de severidade quando a tendência do avaliador é atribuir notas baixas;

- O erro de Tendência Central. Verifica-se quando os avaliadores atribuem classificações médias. Segundo Cunha (1996) a tendência para este erro é encorajada sempre que é pedido ao avaliador uma justificação pela atribuição de classificações extremas – máximas ou mínimas;
- O Erro de Novidade ou Recenticidade. Este erro acontece sempre “que o avaliador deixa que acontecimentos recentes influenciem sua classificação de um desempenho anterior ao acontecimento” (Hunt & Osborn et al: 1998, 109), não sendo feita uma avaliação pelo desempenho global do avaliado;
- O Erro de Desvio Pessoal ou Estereótipo. Verifica-se este erro quando o avaliador “faz um juízo sobre um grupo como um todo (...) e aplica esse juízo a todas as pessoas desse grupo” (Almeida: 1996, 34);
- O Erro de Contraste. Este erro verifica-se quando o avaliador ao atribuir uma notas muito alta ou muito baixa a um avaliado, tende a valorizar ou a desvalorizar outro avaliado a quem deveria ser atribuída uma nota média;
- O Erro de Semelhança. Acontece quando o avaliador, por ter muitos pontos pessoais em comum como avaliado, lhe atribuiu classificações sempre positivas, sentindo que o contrário, derivado às semelhanças entre ambos, “quase implica uma auto-avaliação negativa” para o avaliador;
- O Erro de ‘Primeira Impressão’. Verifica-se quando o avaliado mostra à sua chegada à organização e nos primeiros meses, por exemplo, uma determinada característica profissional tida como negativa e, mesmo alterado o comportamento, a apreciação do avaliador vai ter sempre em conta essa característica;
- Erro de Complacência. Encontramos este erro quando o avaliador atribui classificações acima do “nível médio da escala de avaliação” (Cunha: 1996, 33). Este erro é mais frequente quando os aumentos salariais derivam da classificação.

3.4. A Gestão por Objectivos

A gestão por objectivos é, para Chiavenato (1999), um método moderno de avaliação do desempenho, considerando-o como uma solução criativa e inovadora relativamente aos tradicionais métodos de avaliação.

O conceito de gestão por objectivos remonta à década de 50, do séc. XX, altura em que em alguns países se procurou uma alternativa aos modelos de gestão de cariz burocrático. A obra *The Practice of Management*, de Peter Drucker, autor amplamente aceite como sendo o pai desta metodologia de gestão, deu o mote para o

desenvolvimento e aproveitamento da metodologia, no contexto das instituições públicas e privadas.

Para Almeida (1996, 42), “a gestão por objectivos pode ser definida como um sistema de gestão global (...) que procura obter o máximo de eficácia e de eficiência, quer pessoal, quer organizacional”.

Rocha (1998), caracteriza a gestão por objectivos como: “interacção entre subordinados e superiores na fixação de objectivos; ênfase nos resultados em detrimento dos meios; feedback frequente; insistência na mensuração e no controlo” (p. 48).

Para Vaz (2008, 1), a gestão por objectivos apresenta-se como uma “metodologia norteada pelo estabelecimento concertado de metas de trabalho, tendo em conta os recursos disponíveis e o período de tempo previsto para a sua realização”, sendo central a participação de todas as partes envolvidas, ficando definida a contribuição que cada uma delas deverá ter ao longo do processo.

A figura da participação está também presente em Bilhim (1998), considerando o autor que “a gestão por objectivos é uma abordagem participada de fixação de objectivos claros e mensuráveis, para toda a organização, incluindo cada unidade orgânica” (p. 29) e cada trabalhador, individualmente.

A metodologia da gestão por objectivos veio redireccionar o sentido que os gestores atribuíam à avaliação, focada nos traços individuais, para uma avaliação que se pretendia objectiva, centrada em elementos concretos e úteis ao desenvolvimento da organização. Neste sentido, afirma-se a necessidade de definir metas e objectivos concretos, importando o resultado do desempenho individual e do grupo e não os traços individuais de personalidade (Almeida: 1996, 42).

Importará destacar as quatro traves mestras sintetizadas por Vaz (2008, 1), na tentativa de sintetizar e demonstrar as principais linhas orientadoras contidas na metodologia da gestão por objectivos: o planeamento, a participação, a motivação e o auto-controle,

- O planeamento, que implica o estabelecimento de objectivos, concretos e relevantes, para a missão da organização, atendendo ao “ambiente externo, com as suas oportunidades e ameaças” e ao “ambiente interno, com as suas forças e fraquezas” (Almeida: 1996, 44). Seixo (2007, 32), considera que a envolvimento externa à organização deve “ser escarpelizada”, na medida em que apenas conhecendo de forma profunda o que rodeia a organização, “se podem identificar oportunidades, minimizar riscos e, com elevada probabilidade de sucesso, elaborar os planos necessários” (idem, 33) para a definição e implementação dos objectivos da organização. Relativamente à realidade interna da organização, Seixo manifesta a

importância de uma “auto-avaliação rigorosa”, para uma visão realista das possibilidades e limitações da organização, vectores fundamentais na implementação da estratégia e consequente definição de objectivos.

Estes, por sua vez, deverão seguir regras claras (enunciadas seguidamente), e a sua implementação seguir, tendencialmente “uma metodologia *top-down*, com negociações sucessivas através dos vários níveis de gestão” (idem, 45). É uma definição descentralizada e em cascata, que pretende a desconstrução do processo, ajudando à sua compreensão por todos os níveis da hierarquia.

- A participação, não no sentido de cumprimento restrito de objectivos prescritos, mas na participação activa, que se inicia na formulação de objectivos e que aludindo às ideias de Drucken, “cada trabalhador deve ser gestor do seu próprio trabalho” (Vaz: 2008, 1).
- A motivação, que dependerá de diversos factores, não apenas monetários, mas também de reconhecimento e a realização humana e profissional. O reconhecimento do trabalho desenvolvido é um dos elementos que a metodologia da gestão por objectivos realça, aludindo à importância de permanentemente se dar feedback sobre a actividade desenvolvida, não apenas para punir o desempenho desadequado, mas para manter e promover o bom desempenho. Esta estratégia estimulará o nível de empenho do trabalhador, aumentando o sentimento de realização, não só profissional como também pessoal.
- O auto-controle, no sentido em que a metodologia permite ao trabalhador ter controlo sobre os seus próprios resultados: ao ser parte activa do processo de definição de objectivos, ao saber abertamente o que dele é esperado e ao ter constante feedback pelo seu superior.

Poder-se-á dizer que a gestão por objectivos defende uma visão holística da organização, no sentido em que esta deverá ser capaz de agilizar um plano de acção concertado entre os diferentes níveis da hierarquia, promovendo o envolvimento de todos os elementos da organização, concedendo-lhes um papel activo.

3.4.1. O processo de definição de objectivos

Como foi possível verificar, anteriormente à fase de definição de objectivos encontra-se a construção da estratégia organizacional. Implementar essa estratégia implica definir os objectivos certos, para os locais e pessoas certas. Chegada a esta fase, os gestores devem ter presente as possibilidades e capacidades do conjunto e das partes organizacionais, sempre por referência à missão da organização, mais uma

vez não esquecendo a importância do envolvimento de “um leque vasto de membros da organização” (Bilhim: 1998, 39).

Concorre para a fiabilidade desta metodologia a objectividade do processo, demarcando-se das já referidas avaliações que continham essencialmente elementos subjectivos, como os traços de carácter e personalidade.

Assim, os objectivos devem ser formulados atendendo a um conjunto de regras, que se descrevem:

- Devem ser específicos, no sentido em que não devem deixar margem para ambiguidade e subjectividade na sua interpretação (Seixo: 2007);
- Devem ser mensuráveis, ou seja, só se devem definir objectivos que tenham “uma métrica quantitativa que seja do conhecimento do avaliador e do avaliado”², para que ambos, ao longo do processo, possam ter a percepção se os resultados pretendidos estão ou não a ser atingidos;
- Devem estar balizados no tempo, para que o trabalhador saiba o prazo que tem para executar determinada tarefa;
- Devem ser ambiciosos mas realistas, no sentido em que se deverão constituir como um desafio para a organização e para o trabalhador. A meta definida deverá ser ambiciosa na medida em “que não será alcançada por alguns funcionários e que será superada por poucos” (idem). Objectivos irrealizáveis ou facilmente superáveis, não provocam estímulo, devendo estes constituir-se como “razoavelmente difíceis, mas não impossíveis” de alcançar (Cunha: 1996, 38);
- Devem ser consensuais, já que a falta de consenso conduzirá a que as pessoas não se sintam envolvidas no processo, reduzindo consciente ou inconscientemente o seu nível de comprometimento.

Na definição de objectivos deverá ainda ter-se em consideração que estes se deverão traduzir em resultados e não em actividades, devendo ficar antecipadamente definidas as diferentes ponderações para cada objectivo, atribuindo-lhes assim diferentes níveis de importância, para que deste modo o avaliado tenha a noção para onde deve direccionar mais esforço e dedicação.

² Manual de apoio à Avaliação de Desempenho da Secretaria de Estado da Administração Pública (2004)

3.4.2. Limitações da Gestão por Objectivos

A metodologia da gestão por objectivos quando é aludida por Peter Drucker na década de 50, é no sentido de trazer um novo contributo para a gestão das organizações, que procuravam um rompimento com modelos de gestão burocratizados. No entanto, segundo Chiavenato (1999), o que se verificou foi a destruição das ideias base que deram origem à metodologia, já que as organizações ao terem impregnado nas suas dinâmicas o modelo burocrático, fizeram cair as ideias da gestão por objectivos numa “complicada rotina burocrática e inflexível, vinda de cima para baixo e fortemente coercitiva e angustiante” (p. 204).

A prática veio mostrar que a aplicação da gestão por objectivos como um receituário, poderia antes subverter as linhas mestras que estiveram na sua origem. Segundo Almeida (1996), encarar a gestão por objectivos como uma “panaceia para o sucesso na gestão” (p. 46) acarretará perigos, como por exemplo, entender-se a gestão por objectivos como uma metodologia que implica apenas e só a definição de objectivos, sendo que, defini-los sem qualquer ligação com uma estratégia, poderá conduzir a organização a incorrer em “disfunções”. Outro perigo prende-se com a própria definição de objectivos. Defini-los não é uma tarefa fácil, devendo-se pesar as vantagens e desvantagens da sua escolha, já que muitas vezes o seu controlo não é viável, bem como a forma de exercer esse controlo, que se assumir um cariz autoritário ou manipulativo poderá conduzir a “boicotes sistemáticos” relativamente à implementação do modelo. A centração em resultados poderá também levar a que se focalize demasiado a atenção no curto prazo e apenas nas tarefas e funções mensuráveis.

Quando aplicada à Administração Pública as dificuldades parecem ser maiores do que noutras organizações, já que a metodologia da gestão por objectivos implica aproximar a gestão das organizações públicas aos modelos de gestão das empresas privadas. No entanto, nas instituições públicas os “seus objectivos não são definidos em função do lucro, mas relativamente à sua missão” (Rocha: 1998, 51), quase sempre não redutível a um número.

A gestão por objectivos ao pedir “que a actividade deixe de estar centrada no cumprimento da lei para se centrar no cumprimento dos objectivos previamente fixados” (Bilhim: 2004, 65), irá colidir com princípios básicos inerentes a alguns domínios da Administração Pública, como é o caso dos Estabelecimentos Prisionais, que diariamente têm de desempenhar a sua função com base no formalismo e no cumprimento da Lei.

3.5. Descrição e Análise de funções

Antes de avançarmos para a teorização da Avaliação de Desempenho no contexto da Administração Pública Portuguesa, julgamos pertinente fazer referência ao processo de análise e descrição de funções.

Se pensarmos que a avaliação final é o resultado do desempenho de um indivíduo ou de um grupo no exercício de determinada função, compreendemos facilmente que a definição de objectivos e a sua compreensão estão facilitadas se houver um conhecimento aprofundado do que se pede a cada função, logo a cada indivíduo ou grupo.

A sua importância releva também pelo facto da avaliação de desempenho se constituir como um elemento comparativo entre trabalhadores, promovendo a sua distinção, sendo que essa comparação tenderá a ser injusta se os objectivos não tiverem o mesmo grau de dificuldade.

A análise de funções constitui-se como um processo de “recolha, avaliação e organização de informação sobre as funções” (Almeida: 1996, 24), constituída por 3 fases:

1. Identificação de funções, isto é, identificação das tarefas desempenhadas por cada elemento da organização, tornando-se esta uma tarefa mais complexa quanto maior for a sua dimensão;
2. Criação de um método de recolha de informação, que pode ser um questionário (aberto ou estruturado), uma entrevista ou através da observação directa do posto de trabalho. De acordo com Cunha (1996, 12), o mais indicado é “utilizar-se uma combinação de métodos”, atendendo à especificidade e complexidade de cada função;
3. Análise da informação recolhida, que deverá permitir a produção de um documento que estabeleça “o conteúdo funcional de cada um” ou de “um conjunto de postos de trabalho” (Seixo: 2007, 46).

Com este processo deverão ficar claras as atribuições de cada secção/departamento e as funções de cada um dos seus elementos, permitindo-se assim um conhecimento mais aprofundado da organização, não só por parte de quem avalia, mas de todos os seus elementos.

Além do importante papel desempenhado na avaliação de desempenho, a análise de funções é igualmente importante noutros processos relativos à gestão de recursos humanos, como por exemplo, na selecção e recrutamento de pessoal, na formação, na política salarial, etc.

No entanto, este processo carece de permanente actualização, ora porque mudam as demandas internas e externas à organização, ora porque o posto de trabalho e as suas responsabilidades se vão alterando (idem).

Ainda relativamente à definição de objectivos, individuais ou grupais, coerentes com a missão da organização, dependerão em larga medida deste conhecimento aprofundado.

3.6. A Avaliação de Desempenho na Administração Pública Portuguesa

3.6.1. A classificação de serviço

De modo sistemático e regulamentado, a avaliação dos funcionários públicos iniciou-se em 1980, com a publicação do Decreto-Lei n.º 191-C/79, de 25 de Junho, que estabeleceu a estruturação das carreiras da função pública. Este estipulava que o acesso às carreiras superiores implicava ter classificação de serviço, ficando definido, no artigo 4.º do referido decreto-lei, a obrigatoriedade de no prazo de 180 dias a mesma fosse objecto de decreto regulamentar.

Cumprindo o preceituado, em Outubro de 1980 é regulamentada a classificação de serviço³, que tinha como características essenciais⁴ finalidades de gestão de pessoal, com vista a auxiliar o recrutamento, selecção, formação, promoção e mobilidade, e finalidades informativas e de motivação. Pretendia-se ainda, através da classificação de serviço, diagnosticar e corrigir situações de trabalho, bem como destacar o mérito individual, no tocante a nomeações e a promoções. De referir que a regulamentação não se mostrou inflexível, permitindo a prática de sistemas específicos de classificação sempre que justificado.

Tal como definido no preâmbulo do Decreto Regulamentar, este assumia carácter experimental, devendo após três anos consecutivos de aplicação ser revisto. Essa revisão corporizou-se no Decreto-Regulamentar n.º 44-A/83, de 1 de Junho, que manteve no essencial o regulamentado em 1980. De referir, contudo, o destaque para a regulamentação de aspectos processuais omissos ou para uma maior flexibilidade em termos de adaptação do sistema de classificação de serviço à realidade concreta.

Com o passar dos anos, a aplicação deste sistema de avaliação foi sendo objecto de alguma viciação, remetendo os seus principais objectivos para um plano secundário, “abdicando do seu carácter diferenciador e atribuindo de forma generalizada classificações indiferenciadamente positivas, sendo raras as excepções

³ Decreto Regulamentar n.º 57/80, de 10 de Outubro

⁴ Preâmbulo do Decreto Regulamentar n.º 57/80, de 10 de Outubro

em que um trabalhador não era considerado excelente” (Madureira; Rodrigues: 2007, 14). A classificação de serviço foi-se revelando como mais um procedimento a operacionalizar anualmente, especialmente importante porque dele dependia a promoção e a progressão na carreira.

A constatação desta realidade na atribuição das classificações de serviço e a vontade de mudança de paradigma, que se ia manifestando e operando em termos de regulamentação, abriram caminho à criação de um novo sistema de avaliação.

3.7. Mudança de paradigma no contexto da reforma da Administração Pública Portuguesa

Desde o início deste século que Portugal tem apostado de forma mais consistente na reforma da administração pública. Na sequência do Programa do XV Governo Constitucional, em 2003 são aprovadas as grandes linhas orientadoras da reforma, enunciadas na Resolução do Conselho de Ministros n.º 95/2003, de 30 de Julho.

Justificando a necessidade de reforma pela sua intrínseca relação com o desenvolvimento sócio-económico, defendia-se o rompimento da habitual “estrutura burocrática e de pendor centralista⁵”, tradicionalmente relacionada com falta de eficácia e eficiência. Permanentemente alvo de críticas, a constatação de que o modelo de gestão em vigor estaria caduco ia sendo reportada através de estudos, mas nunca de forma sustentada. A referida Resolução do Conselho de Ministros debruçou-se, assim, para o enquadramento de forma “articulada e coerente” do que se pretendia para a administração pública e para um serviço público de qualidade, orientado “pelo primado da cidadania, servindo o cidadão, apresentando resultados e mobilizando energias e capacidades (...), apostando no mérito e na responsabilidade na prossecução dos objectivos⁶”.

A reforma prosseguia um conjunto de objectivos⁷, designadamente, prestigiar a administração pública e seus agentes com objectivos de exigência e excelência; reduzir as funções do Estado, sem comprometer o serviço prestado aos cidadãos; promover mecanismos de modernização nos diferentes organismos da administração através de novas práticas de gestão, não esquecendo os funcionários, permitindo-lhes e estimulando a sua qualificação e formação; bem como a introdução de uma nova ideia de avaliação de desempenho, dos serviços e dos funcionários.

⁵ Preâmbulo da Resolução do Conselho de Ministros n.º 95/2003, de 30 de Julho de 2003

⁶ Idem

⁷ N.º 1 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 95/2003, de 30 de Julho de 2003

Para a operacionalização destes objectivos, foram identificadas áreas onde seria necessário desencadear um conjunto de acções. De destacar, atendendo ao objectivo desta investigação, o número 6 da Resolução do Conselho de Ministros, que consagra a instituição de “mecanismos credíveis de estímulo ao mérito e de avaliação do desempenho, quer dos serviços quer individuais” associando-os à progressão na carreira. É, assim, definida a criação de um sistema integrado de avaliação de desempenho dos funcionários, dos dirigentes e dos organismos e serviços.

A orientação deste sistema de avaliação assentava em distinguir o mérito individual dos funcionários, através da concretização de objectivos. Pretendia-se com este sistema de avaliação de desempenho promover o rigor e a disciplina do funcionário combatendo o absentismo, através do estímulo de uma cultura de mérito, directamente ligada à promoção e progressão na carreira. Quantitativamente, o mérito deveria encontrar-se definido num sistema de quotas, garante da equidade do sistema. As regras e os critérios de avaliação deverão estar claramente definidos com vista à coerência do sistema de avaliação. Também os organismos e serviços deveriam ser objecto de avaliação por entidades externas, nacionais ou internacionais, incentivando-se a competição entre serviços. Define-se ainda a implementação de mecanismos de controlo do sistema, não só para garantir o seu cumprimento mas com vista ao seu aperfeiçoamento.

Além da resolução de implementar um sistema integrado de avaliação de desempenho assente em determinadas premissas que lhe permitissem distanciamento do modelo anterior e mais adaptado às novas exigências, facilmente se percebe ao longo do documento a vontade de mudança para um paradigma de gestão à imagem do sector privado. Não sendo o objectivo deste capítulo fazer uma análise exaustiva de todos os pontos enunciados para a reforma, julgamos merecer destaque o número 4.1, que propõe uma organização administrativa desburocratizada, reduzindo níveis hierárquicos, estimulando a partilha de conhecimentos e a colaboração entre serviços, definindo para os serviços directos da Administração Pública um modelo organizacional do tipo empresarial e também a proposta de um novo regime de contrato individual de trabalho para os funcionários a desempenhar funções nos organismos estatais, “conciliando empregador público com regime laboral privado⁸”.

Para todas as medidas enunciadas na reforma foi definido um calendário para apresentação de propostas de lei.

Em Março de 2004, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2004, determina que o acompanhamento da reforma da Administração Pública seja desenvolvido por “um núcleo de acompanhamento da reforma (NAR) com a função de

⁸ N.º 4.2 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2004

promover e coordenar os processos de mudança⁹”, aprovando igualmente a sua operacionalização. Esta aprovação assentava “na introdução de novas práticas de gestão, elegendo a gestão por objectivos como a grande matriz da mudança, associando sistematicamente os organismos públicos a objectivos e resultados¹⁰”, considerando que a avaliação destes será uma mais valia para os organismos e para os cidadãos promovendo uma cultura de envolvimento e responsabilização de todos os agentes.

A gestão por objectivos é tida como a grande matriz de mudança, “não apenas na implementação do novo modelo de gestão pública, mas também da definição das iniciativas a realizar pelos Ministérios e respectivas Unidades Orgânicas¹¹”. Aspecto fundamental na implementação de uma política de gestão baseada em resultados mediante a definição de objectivos, é a coerência entre estes e as “iniciativas que cada Ministério deseja lançar¹²” e os seus próprios objectivos.

Sempre salvaguardando as especificidades de cada serviço e organismo, o processo de definição de objectivos deve seguir e atender a alguns critérios gerais e básicos¹³, nomeadamente:

- na simplicidade e clareza nos resultados a atingir;
- no compromisso entre os diferentes envolvidos no processo;
- na possibilidade de realização, na medida em que não se devem definir objectivos irrealistas, atendendo sempre à sua possibilidade de superação;
- na reflexão sobre as necessidades do serviço e da organização, iniciando-se a sua definição na gestão de topo, passando por todos os níveis da hierarquia;
- na existência de critérios de medida, que permitam aferir o seu cumprimento;
- radicar num espírito de melhoria e inovação e não de manutenção do já conquistado pelo serviço ou organismo, prossequindo os objectivos da reforma.

⁹ N.º 2 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2004

¹⁰ Preâmbulo da Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2004

¹¹ Número 2.2 do anexo da Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2004

¹² Idem

¹³ Número 2.2.1 do anexo da Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2004

3.8. Criação do Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública - SIADAP

Na sequência das referidas Resoluções do Conselho de Ministros, é criado o sistema integrado de avaliação do desempenho da Administração Pública, através da Lei n.º 10/2004 de 22 de Março, posteriormente regulamentada pelo Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004 de 14 de Maio.

A criação da Lei 10/2004 de 22 de Março pretendia a implementação de um sistema de avaliação sustentado e integrado, com vista à mudança na administração pública através do enfoque nos resultados, definindo objectivos claros mediante regras bem definidas e divulgadas, responsabilizando dirigentes, trabalhadores e equipas. Segundo relatório da OCDE (2008), era premente esta mudança de paradigma, de um modelo de avaliação que “premeia a antiguidade na carreira para um novo sistema que coloca o ênfase no desempenho” (p.99).

Os objectivos definidos pelo sistema de avaliação¹⁴ passavam essencialmente pelo reconhecimento do mérito de dirigentes e trabalhadores, reconhecido através da avaliação do serviço prestado ao cidadão, avaliado segundo objectivos, pela demonstração de competências e pela atitude pessoal manifestada, daí sobressaindo o resultado do desempenho. Ressaltam daqui as três componentes da avaliação que a Lei de 2004 estipula no seu artigo 8.º e que o Decreto Regulamentar que a regulamenta concretiza: objectivos, competências comportamentais e atitude pessoal¹⁵.

Os objectivos¹⁶, significam a componente do processo de avaliação mais objectiva. Estes deveriam ser definidos visando comprometer cada elemento da organização com a sua estratégia, disseminando uma cultura de responsabilização relativamente aos resultados obtidos. Ainda que o reconhecimento do mérito resultasse de uma avaliação essencialmente individual, a política de responsabilização pelos resultados continha também objectivos partilhados, no mínimo de um. A definição de cada objectivo deve partir de pressupostos claros e sem ambiguidades, atendendo ao resultado que se pretende que o trabalhador manifeste e que se revele útil para o conjunto da organização, de acordo com o seu plano de actividades. De referir ainda, no que concerne à definição de objectivos, que a mesma deve resultar do acordo entre o avaliador e o avaliado, sendo válida, à falta de acordo, a posição do avalidor. Serão definidos para cada trabalhador no máximo cinco objectivos e no

¹⁴ Artigo 4º da Lei n.º 10/2004, de 22 de Março

¹⁵ Artigo 2.º do Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004

¹⁶ Artigo 3.º do Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004

mínimo três, não devendo a sua ponderação ultrapassar os 20% nem ser inferior a 15%.

As competências comportamentais¹⁷ devem ser no mínimo quatro e no máximo seis, não podendo a ponderação de cada uma delas ser inferior a 10%, sendo definidas de acordo com o grupo profissional que pretendem avaliar.

A atitude pessoal¹⁸, componente não contemplada na Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro, pretendia avaliar características pessoais, como o esforço, a motivação e o interesse do avaliado relativamente à sua função.

Todo o processo em que decorre a avaliação materializa-se num resultado, definido no Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004, de 14 de Maio na seguinte escala:

Menção qualitativa	Menção quantitativa
Excelente	de 4,5 a 5 valores
Muito Bom	de 4 a 4,4 valores
Bom	de 3 a 3,9 valores
Necessita de Desenvolvimento	de 2 a 2,9 valores
Insuficiente	de 1 a 1,9 valores

Tabela 1. Escala de avaliação prevista no Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004, de 14 de Maio, em vigor até 2007

Competindo para o resultado final as componentes descritas acima, o sistema de avaliação atribui diferentes ponderações a cada uma delas, de acordo com a categoria profissional detida pelo trabalhador. Em todas elas a atitude pessoal é a componente que garante menor ponderação em todas as categorias, sendo que, relativamente aos objectivos e às competências, o peso de cada uma delas no resultado final varia, tendo os objectivos maior peso na carreira técnica superior e técnica, administrativa e técnico-profissional, revelando as competências maior ponderação nas carreiras de operário e auxiliar¹⁹.

Como intervenientes no processo de avaliação, a Lei n.º 10/2004, de 22 de Março, propõe o avaliado, o avaliador o dirigente máximo do serviço, bem como a criação de “uma instância de consulta, apoio e apreciação das reclamações²⁰”. Por sua vez, a publicação do Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004, de 14 de Maio, define no seu artigo 11.º, que são intervenientes no processo de avaliação os avaliadores e o dirigente máximo do serviço, encontrando-se já criada a instância de apoio e consulta, através do conselho coordenador de avaliação. A instância apreciadora das

¹⁷ Artigo 4.º do Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004, de 14 de Maio

¹⁸ Artigo 5.º do Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004, de 14 de Maio

¹⁹ As carreiras referidas foram objecto de reestruturação no âmbito da Lei 12-A/2008

²⁰ Número 1 do artigo 9.º da Lei n.º 10/2004, de 22 de Março

reclamações é contemplada pela Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro, através da comissão paritária²¹.

Genericamente, compete ao avaliador²² avaliar o funcionário sobre o qual exerça funções de coordenação e definir-lhe os objectivos, competindo ao dirigente máximo do serviço²³ garantir que o processo de avaliação em curso não só é o mais adequado e adaptado ao serviço ou organismo que dirige, mas também assegurar que as regras e normas do sistema de avaliação são cumpridas. Compete-lhe ainda, homologar as avaliações, elaborar o relatório de actividades, e, à data, pela lacuna de uma figura apreciadora das reclamações, decidir sobre elas após parecer do conselho coordenador de avaliação.

O Conselho Coordenador de Avaliação (CCA)²⁴ funciona junto do dirigente máximo do serviço e, além de emitir pareceres acerca das reclamações, funciona com a finalidade de harmonizar avaliações, atendendo à implementação de um sistema de quotas, justificado na diferenciação de mérito e excelência²⁵. A diferenciação é feita através da fixação de percentagens máximas para as classificações de Muito Bom e Excelente, 20% e 5%, respectivamente. Ambas as classificações implicam fundamentação sobre os factores que influenciaram e contribuíram para o resultado final, devendo a classificação de Excelente justificar ainda os contributos desse resultado para o serviço, com vista à sua inclusão na base de dados sobre as boas práticas. Ao CCA compete, ainda, adoptar sistemas específicos de avaliação, atendendo à Lei n.º 10/2004, de 22 de Março, que prevê a possibilidade de adaptação à situação específica dos diferentes serviços e organismos da administração pública.

Também as carreiras dos corpos e regimes especiais são referidos pela lei de criação do SIADAP, permitindo-lhe a sua adaptabilidade, desde que garantidos os princípios e objectivos da lei em causa. Assim, e atendendo a uma orientação técnica²⁶ da Direcção Geral da Administração Pública (actualmente, Direcção Geral da Administração e do Emprego Público), de 2004, a aplicação do SIADAP encontra um cenário plural, já que são vários os serviços e organismos que carecem de regulamentação própria pelo carácter específico das suas funções, como é o caso da carreira do Corpo da Guarda Prisional.

Relativamente à avaliação dos dirigentes, esta insere-se num regime especial²⁷, sendo a sua avaliação responsabilidade do superior hierárquico imediato, não se aplicando a figura do CCA, excepto em caso de reclamação. Nesta situação, o

²¹ Alínea d) do artigo 55º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro

²² Artigo 12.º do Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004, de 14 de Maio

²³ Artigo 14.º do Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004, de 14 de Maio

²⁴ Artigo 13.º do Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004, de 14 de Maio

²⁵ Artigo 9.º do Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004, de 14 de Maio

²⁶ Orientação Técnica n.º 06/DGAP/2004

²⁷ Artigo 31º do Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004, de 14 de Maio

CCA é activado mas em modo restrito, funcionando apenas com o dirigente de nível superior do organismo e pelo dirigente máximo do departamento, se aplicável.

Para a expressão final da avaliação são tidos em consideração objectivos e competências, na ponderação de 75% e 25%, respectivamente, não tendo sido a componente da atitude pessoal aplicada à avaliação dos dirigentes. Os efeitos da avaliação de desempenho para o pessoal dirigente manifesta-se na possibilidade de renovação da comissão de serviço, estando a referida renovação dependente da classificação de Bom.

O Decreto-Regulamentar n.º 19-A/2004, de 14 de Maio, definiu ainda que cada organismo deveria apresentar um relatório anual dos resultados da avaliação de desempenho à respectiva tutela, competindo à Secretaria-Geral de cada Ministério produzir um relatório que evidenciasse o modo como o SIADAP foi aplicado ao nível do Ministério. Os relatórios deveriam servir de base para a elaboração de um relatório pela, à data, Direcção-Geral da Administração Pública, sobre a aplicação do sistema de avaliação, com o objectivos do mesmo servir “de suporte à definição da política de emprego público e à implementação de um adequado sistema de gestão e desenvolvimento de recursos humanos” (artigo 37.º)

3.8.1. Dificuldades de implementação do sistema de avaliação

A aplicação do SIADAP revelou, da parte dos agentes a quem se pedia intervenção no processo, alguma resistência. Alguns factores poderão ter contribuído para essa dificuldade na aceitação do novo modelo de avaliação, como o imediatismo na sua implementação, a concentração quase exclusiva em resultados e o estabelecimento de um sistema de quotas para as classificações superiores (Madureira e Rodrigues: 2007, 15). Aceitar esta nova realidade, implica mais do que conhecimento técnico do sistema, mas essencialmente uma mudança de mentalidades, numa administração pública “excessivamente burocratizada e regulamentada como é a portuguesa” (Madureira; Rodrigues: 2006, 3), onde as promoções estiveram largas décadas ligadas aos anos de serviço.

Outra grande barreira que o SIADAP encontrou na sua implementação foi a dispersão entre estruturas hierárquicas e o parco envolvimento dos níveis de topo “na definição e controlo de objectivos” (idem, 4), situação que conduziu o Governo a publicar a Resolução do Conselho de Ministros n.º 199/2005, de 29 de Dezembro. Na Resolução, ficou determinado “que os órgãos máximos dos serviços e organismos (...) devem propor ao membro do Governo de que dependem ou que os tutela três a cinco

objectivos prioritários a alcançar pelos organismos²⁸, sendo com base nessa proposta que os dirigentes devem definir “os objectivos a prosseguir pelas unidades orgânicas internas e respectivos dirigentes e por todos os trabalhadores²⁹”, dando cumprimento à definição de objectivos “em cascata”, enquanto um dos princípios básicos da gestão orientada para os resultados.

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 109/2005, de 30 de Junho, reafirmando a necessidade de reforma, feita de “passos positivos, firmes e consequentes³⁰”, no que diz respeito ao SIADAP revelou preocupação relativamente à sua aplicação, determinando a apresentação de uma proposta de lei à Assembleia da República relativa à sua revisão, programando-a com a “reforma do sistema de carreiras e remunerações e com a concepção de sistemas de avaliação dos serviços³¹”.

3.9. O Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública.

Em 2007 surge a Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro, que vai estabelecer o SIADAP.

Esta vai dar continuidade à possibilidade de adaptação do modelo de avaliação a situações específicas, como, por exemplo, para a administração regional e autárquica bem como para organismos com características próprias, designadamente, em matéria da sua organização, das carreiras de pessoal e das suas necessidades de gestão.

É definida a articulação do SIADAP com o sistema de planeamento de cada ministério e com o ciclo de gestão de cada serviço, integrando cinco fases³²:

1. Fixação dos objectivos do serviço para o ano seguinte;
2. Aprovação do orçamento e do mapa de pessoal, bem como da sua manutenção ou alteração;
3. Elaboração e aprovação do plano de actividades do serviço;
4. Monitorização dos objectivos e sua eventual revisão;
5. Elaboração do relatório de actividades, dele devendo constar o balanço social e o relatório de auto-avaliação previsto na lei.

A supervisão da execução do ciclo de gestão é da competência do serviço que em cada ministério tem responsabilidades no que diz respeito ao planeamento, à

²⁸ N.º 1 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 199/2005, de 29 de Dezembro

²⁹ N.º 3 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 199/2005, de 29 de Dezembro

³⁰ Preâmbulo da Resolução do Conselho de Ministros n.º 109/2005, de 30 de Junho

³¹ N.º 5 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 109/2005, de 30 de Junho

³² N.º 1 do artigo 8.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro

estratégia e à avaliação, devendo assegurar a articulação do ciclo de gestão com os objectivos do próprio ministério.

São intervenientes no processo de avaliação no âmbito de cada serviço: o avaliador, o avaliado, o conselho coordenador de avaliação, a comissão paritária e o dirigente máximo do serviço.

A grande novidade da revisão do modelo de avaliação é a criação de três subsistemas de avaliação de desempenho³³: o Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Serviços da Administração Pública – SIADAP 1; o Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Dirigentes da Administração Pública – SIADAP 2; e o Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Trabalhadores da Administração Pública – SIADAP 3.

Os diferentes subsistemas funcionam de modo articulado, atendendo aos objectivos fixados para cada um deles.

Procederemos, de seguida, a uma descrição concisa de cada subsistema.

3.9.1. O SIADAP 1

Pela primeira vez a avaliação dos serviços é regulamentada, assentando a sua avaliação de desempenho num quadro de avaliação e responsabilização (QUAR)³⁴, de onde se destacam um conjunto de premissas, tais como: a missão do serviço; os objectivos estratégicos plurianuais; os objectivos fixados anualmente; os indicadores de desempenho e meios de verificação; a avaliação final de desempenho.

A avaliação dos serviços assenta em objectivos de eficácia, de eficiência e de qualidade, manifestando-se o resultado final num de três níveis de graduação: “superou o objectivo”, “atingiu o objectivo” e “não atingiu o objectivo”³⁵, sendo a avaliação feita através de auto-avaliação e, nos casos previstos, hetero-avaliação.

A auto-avaliação³⁶ é obrigatória, devendo manifestar os resultados atingidos e eventuais desvios, por referência ao QUAR, e é parte integrante do relatório anual de actividades. Deve ainda ser constituída por informações relativas às eventuais causas de incumprimento de acções, à apreciação dos utilizados (sempre que aplicável) e à tomada de consciência dos condicionalismos presentes na execução de projectos e objectivos. Consequentemente, deve ser objecto de análise crítica³⁷ por parte do serviço com competência em termos de planeamento, estratégia e avaliação, que deve comunicar o resultado da sua análise não apenas ao serviço em causa mas

³³ N.º 1 do artigo 9.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro

³⁴ Artigo 10.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro

³⁵ N.º 3 do artigo 11.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro

³⁶ Artigo 15.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro

³⁷ Artigo 17.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro

também ao respectivo ministério da tutela, devendo os resultados de cada serviço ser submetidos pela mesma entidade a uma análise comparada de todos os serviços que compõem o ministério. Esta análise fundamenta-se na identificação dos serviços que se distinguem positivamente, bem como daqueles que revelam maiores desvios. Os desvios encontrados aquando da análise crítica, carecem de hetero-avaliação, coordenada por uma secção especializada no âmbito do Conselho Coordenador do Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado (SCI)³⁸

A avaliação final dos serviços manifesta-se na expressão qualitativa de desempenho bom ou desempenho satisfatório ou desempenho insuficiente, podendo à primeira ser atribuída uma distinção de mérito, na percentagem total de 20% em cada ministério. A distinção de mérito tem repercussões no âmbito do SIADAP 2 e SIADAP 3, aumentando nesses serviços o limite máximo das atribuições de desempenho relevante e de desempenho excelente.

Fará ainda sentido referir a criação de Conselho Coordenador da Avaliação dos Serviços³⁹ que tem na sua alçada a responsabilidade de assegurar a coordenação e cooperação entre os diversos serviços com competências em matéria de planeamento, estratégia e avaliação, no sentido de promover a partilha de experiências, divulgando e fomentando as boas práticas.

3.9.2. O SIADAP 2

Este subsistema vem regular a avaliação de desempenho dos dirigentes, superiores e intermédios, sendo a sua avaliação global realizada no final das comissões de serviço respectivas, e anualmente, quando no âmbito da avaliação intercalar, não produzindo, no entanto, efeitos na carreira de origem.

A avaliação de desempenho dos dirigentes superiores desenvolve-se atendendo a dois parâmetros: ao grau de cumprimentos dos compromissos e a competências diversas, tais como, liderança e visão estratégica⁴⁰, por referência ao ciclo de gestão do serviço. Os avaliadores dos dirigentes superiores são o membro do governo, para o dirigente máximo do serviço, e este para os dirigentes superiores de 2.º grau. O resultado da avaliação manifesta-se na superação do desempenho, no cumprimento ou no incumprimento. Poderá ainda ser reconhecido o mérito, através da atribuição da menção de desempenho excelente. Os efeitos da avaliação manifestam-se, para além do previsto no respectivo estatuto, na atribuição de prémios de gestão e na renovação ou não da comissão de serviço.

³⁸ Alínea b) do n.º 3 do artigo 17.º e n.º 1 do artigo 21.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro

³⁹ Artigo 28.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro

⁴⁰ Artigo 30.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro

A avaliação dos dirigentes intermédios é realizada respeitando os parâmetros: resultados e competências⁴¹. Os resultados obtidos em cada objectivo são classificados em três níveis: superado, atingido ou não atingido⁴², manifestando-se a menção final qualitativa nos termos de desempenho relevante, desempenho adequado e desempenho inadequado⁴³. A menção de desempenho excelente, significa o reconhecimento do mérito, e poderá ser aplicada após a atribuição da menção de desempenho relevante, mediante a submissão do pedido por parte do avaliador ou do avaliado ao Conselho Coordenador de Avaliação. Em termos de efeitos⁴⁴, são os previstos no respectivo estatuto, prevendo o reconhecimento de desempenho excelente, em três anos consecutivos, um período sabático de três meses para a realização de um estudo sobre um tema definido com o dirigente máximo do serviço e objecto de posterior publicitação e um estágio em organismo da Administração Pública estrangeira ou internacional ou em outro serviço público, empresarial ou entidade não governamental desde que utilize métodos de gestão relevantes para a Administração Pública. Este estágio carece da apresentação de um relatório ao dirigente máximo do serviço.

3.9.3. O SIADAP 3

Este subsistema regula a avaliação dos trabalhadores, de carácter anual, integrando-se no ciclo de gestão de cada serviço, incidindo nos parâmetros: resultados e competências⁴⁵.

O parâmetro resultados⁴⁶ diz respeito ao cumprimento dos objectivos definidos para cada trabalhador, devendo estes ser construídos de forma clara e rigorosa por referência aos resultados a obter e em articulação com os objectivos do serviço e da unidade orgânica. Os objectivos podem ainda ser de responsabilidade partilhada, sempre que impliquem o desenvolvimento de trabalho de equipa, sendo o resultado da avaliação destes, em regra, a mesma para todos os trabalhadores, salvo por opção contrária mas obrigatoriamente fundamentada do avaliador. A avaliação dos resultados é expressa em três níveis: objectivo superado, objectivo atingido e objectivo não atingido.

⁴¹ Artigo 35.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro

⁴² Artigo 36.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro

⁴³ Artigo 37.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro

⁴⁴ Artigo 39.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro

⁴⁵ Artigo 45.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro

⁴⁶ Artigo 46.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro

O parâmetro competências⁴⁷ diz respeito à avaliação destas, definidas para cada trabalhador num mínimo de cinco, escolhidas entre as constantes na lista aprovada por portaria do membro do Governo responsável pela área da Administração Pública. Também a avaliação das competências é expressa em três níveis: competência demonstrada a um nível elevado, competência demonstrada e competência não demonstrada.

A avaliação final⁴⁸ do trabalhador resulta da média ponderada nos dois parâmetros de avaliação: nos resultados, com uma ponderação mínima de 60%, e nas competências, com uma ponderação máxima de 40%. A expressão final da avaliação manifesta-se da seguinte forma:

Menção qualitativa	Menção quantitativa
Desempenho Relevante	de 4 a 5 valores
Desempenho Adequado	de 2 a 3,999 valores
Desempenho Inadequado	de 1 a 1,999 valores

Tabela 2. Escala de avaliação prevista na Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro, em vigor desde 2008

Tal como acontece no SIADAP 2, a menção de desempenho relevante pode conduzir ao reconhecimento do mérito, formalizando-se a pedido do próprio trabalhador ou do seu avaliador, estando dependente da apreciação do Conselho Coordenador de Avaliação.

Relativamente aos efeitos⁴⁹ da avaliação de desempenho, são enumerados cinco:

1. Identificação de potencialidades pessoais e profissionais do trabalhador que devem ser desenvolvidas;
2. Diagnóstico de necessidades de formação;
3. Identificação de competências e comportamentos profissionais merecedores de melhoria;
4. Melhoria do posto de trabalho e dos processos a ele associados;
5. Alteração de posicionamento remuneratório e atribuição de prémios de desempenho

O reconhecimento do desempenho excelente, em três anos consecutivos, permite ao trabalhador usufruir das mesmas regalias previstas para os dirigentes no âmbito do SIADAP 2.

⁴⁷ Artigo 48.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro

⁴⁸ Artigo 50.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro

⁴⁹ Artigo 52.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro

A menção de desempenho inadequado⁵⁰ deverá ser analisada, na tentativa de perceber o porquê do desempenho insuficiente, identificando necessidades de formação e desenhando um plano de desenvolvimento profissional adequado ao trabalhador.

No seu artigo 54.º, a Lei em análise, propõe que o sistema de avaliação deverá ser capaz de diagnosticar as necessidades de formação dos trabalhadores, não só enquanto necessidade individual, mas enquanto promotora da melhoria do posto de trabalho, identificando ainda o potencial de evolução e desenvolvimento dos trabalhadores.

	SIADAP 2004	SIADAP 2007			
Destinatários do Sistema de Avaliação	Trabalhadores Dirigentes	Serviços – SIADAP 1 Dirigentes – SIADAP 2 Trabalhadores – SIADAP 3			
Parâmetros de Avaliação	Objectivos	SIADAP 1	SIADAP 2		SIADAP 3
	Competências	Eficácia	Dir. Sup.	Dir. Interm.	Objectivos
	Atitude Pessoal (excepto para dirigentes)	Eficiência Qualidade	Grau Cump. Objectivos Competências	Resultados Competências	Competências
Menções classificativas	Insuficiente	SIADAP 1	SIADAP 2		SIADAP 3
	Necessita de Desenvolvimento	Desempenho bom	Dir. Sup.	Dir. Interm.	Desempenho Relevante
	Bom Muito Bom Excelente	Desempenho satisfatório Desempenho insuficiente	Aferida pelos níveis de sucesso nos parâmetros de avaliação	Desempenho Relevante Desempenho Adequado Desempenho Inadequado	Desempenho Adequado Desempenho Inadequado

Tabela 3. Tabela síntese, comparativa entre o SIADAP 2004 e o SIADAP implementado em 2007

3.10. A avaliação de desempenho e a progressão na carreira

Desde 2008 que a progressão na carreira e consequente alteração do posicionamento remuneratório se encontra exclusivamente dependente da avaliação de desempenho, através da Lei 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, que estabelece os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas, determinando a seguinte escala de atribuição de pontos:

⁵⁰ Artigo 53.º da Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro

Desempenho Excelente	3 pontos
Desempenho Relevante	2 pontos
Desempenho Adequado	1 ponto
Desempenho Inadequado	-1 ponto

Tabela 4. Escala de atribuição de pontos, prevista na Lei 12-A/2008, de 27 de Fevereiro

A progressão acontece, obrigatoriamente, sempre que o funcionário tenha somado 10 pontos nas suas classificações, ou através de opção gestionária, dentro da regra ou na excepção. A opção gestionária diz respeito à possibilidade dos Serviços e Organismos das Instituições Públicas, desde que tenham cabimento orçamental, poderem proceder à alteração de posicionamento remuneratório dos trabalhadores.

A regra de alteração de posicionamento remuneratório por opção gestionária determina que com a obtenção de 5 pontos (o mínimo obrigatório), a Direcção do Serviço onde o funcionário exerce funções, dentro do definido nos números 1, 2 e 3 do artigo 47.º da Lei supra mencionada, possa promover à alteração do posicionamento remuneratório. A excepção a esta regra, encontra-se prevista nos números 2 e 3 do artigo 48.º, definindo que o dirigente máximo do órgão ou serviço pode alterar para a posição remuneratória “imediatamente seguinte àquela em que se encontra”, desde que respeite “como limite a posição remuneratória máxima para a qual tenham alterado o seu posicionamento os trabalhadores que, no âmbito do mesmo universo, se encontrem ordenados superiormente”, ou seja, não podendo ultrapassar os trabalhadores que já se encontrem no posicionamento remuneratório mais elevado.

Esta alteração pode ser controversa, não só pela crença ou descrença nas possibilidades do sistema de avaliação, mas também pela equidade de tratamento entre os funcionários de diferentes organismos, na medida em que as progressões ficam sujeitas a cabimento orçamental, cabimentação essa que irá depender de organismo para organismo, “variável essa que é externa e alheia” (Madureira e Rodrigues: 2011, 22) ao funcionário.

3.11. A implementação de reforma na Administração Pública Portuguesa

Continua a ser questionável se as alterações introduzidas em 2007 no sistema de avaliação produziram os efeitos desejados, sendo visível, quer no normativo de 2004, e, essencialmente, no de 2007, a vontade de mudança de paradigma para um modelo de gestão próximo da Nova Gestão Pública.

O que o curso histórico nos tem mostrado, essencialmente nas últimas duas décadas, é que as tentativas de reforma vão-se sucedendo, mas a sua real implementação é discutível. Serão vários os motivos que poderão estar na origem das dificuldades em implementar reformas na Administração Pública, designadamente, a resistência à mudança por parte dos diferentes agentes que nela se movimentam e a especificidade em que se insere a Administração Pública Portuguesa.

Torna-se evidente que esta é uma questão muito complexa e que analisar os factores que impedem uma verdadeira reforma da Administração Pública em Portugal implicaria uma análise bastante profunda. No entanto, faremos aqui uma abordagem sucinta, por referência aos contributos da Teoria da Escolha Pública.

Os estudos feitos no domínio desta Teoria, visaram “conseguir uma análise realista e teoricamente consistente do processo político”, consistindo “na aplicação da análise económica à política” (Alves e Moreira: 2004, 26). A Teoria rebate a ideia de que o Estado deve intervir perante as falhas de mercado, questionando a viabilidade do Estado de Bem-Estar, já que, e segundo Samuelson e Nordhaus (in Alves e Moreira: 2004, 10) “existem tanto falhas de Governo como falhas de mercado”.

Um dado importante que nos transmite a teoria, é que o governo falha porque é constituído por pessoas, tal como toda a administração pública. Ter noção desta realidade permitirá romper com a noção ideal de que o político, o burocrata ou o gestor actuam sempre com vista à manutenção do interesse público. De acordo com Moreira e Alves (2010, 31), são muitas vezes os burocratas, mais que os políticos e muito menos os eleitores, “a controlar a implementação das políticas públicas”, decorrente do facto de granjearem de um poder cimentado ao longo dos tempos, resultado de décadas de um modelo burocratizado. Este poder é decorrente do seu conhecimento especializado, não “acessível nem a políticos nem aos cidadãos em geral” (idem), da segurança no seu posto de trabalho, contrariamente aos políticos, e da “familiaridade com aspectos formais dificilmente acessíveis” a quem está de fora (ibidem). Weber (1999) chamou-lhe de “vantagem do pequeno grupo”, na medida em que, sempre que necessário, estes encetariam uma “acção social racionalmente organizada (...) para a conservação de sua posição de poder” (p. 196).

Estes factores, concorrendo com a tendência de crescimento de funcionários e burocratas, especialmente na década de 90 do séc. XX, período em que os quadros da Administração Pública engrossaram em número, coloca os burocratas como um forte grupo de pressão, influenciável ainda por outros “grupos de pressão exteriores que beneficiam da despesa pública” (Alves e Moreira: 2004, 116).

Este é apenas um foco da análise, mas que ajudará a perceber porque muitas das tentativas de reforma emperram na prática. O próprio teor do sistema burocrático,

descrito por Niskanen (in Alves e Moreira: 2004, 110), que consiste na inviabilidade do trabalhador receber “parte do resultado líquido das actividades da organização como rendimento pessoal” e das receitas e financiamento existirem, independentemente da produção ou venda de um produto ou serviço, apresenta-se mais favorável a este tipo de situações. A área do ensino superior, por exemplo, é já algum tempo detentora de alguma autonomia. As Universidades, por exemplo, ao terem no seu orçamento receitas próprias, como as propinas e o conjunto de emolumentos relativos à vida diária da instituição, tem permitido desconstruir o comportamento burocrático.

Não pretende a Teoria da Escolha Pública, nem é o objectivo desta investigação, criar um rótulo de imoralidade e falta de ética consciente no comportamento dos burocratas e do conjunto dos funcionários da Administração Pública, mas apenas reafirmar o importante papel das pessoas, para que na implementação das reformas se entenda que estas devem ser feitas com os funcionários e não contra eles. Na esteira de Madureira e Rodrigues (2006), excluir os funcionários deste processo pode ser “contraproducente e mesmo perigoso para a sobrevivência das organizações públicas”.

Deste modo, não poderemos esperar alterações profundas de um momento para o outro, não só porque nenhuma reforma se faz por decreto, mas, essencialmente, porque o terreno em que são implementadas nem sempre está preparado para as receber dando frutos de imediato.

Contrariamente a países como a Suécia e a Holanda, com tradição de autonomia local, ou à Inglaterra, país sem tradição jurídica (Rocha: 2001), Portugal tem enraizado uma forte tradição legalista, que tem afastado os diferentes agentes da Administração Pública de um cultura de responsabilização, sob o signo do cumprimento de regulamentos, baseando-se no controlo *à priori*. O Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública pretende responsabilizar, individualmente e em grupo, assentando antes num controlo *à posteriori*.

No entanto, as normas e os regulamentos mantêm-se, porque a Administração Pública e muitos dos organismos que a compõe actuam em áreas com missões e objectivos muito próprios, que o paradigma pretendido, promissor em determinadas áreas, não será tão adequado a organizações com determinadas especificidades, como será possível perceber nos próximos capítulos, relativamente ao caso concreto dos Estabelecimentos Prisionais.

Capítulo IV

4. Metodologia

“A especificidade das perspectivas compreensivas é, sobretudo, a sua orientação para a identificação das práticas quotidianas (...) que elucidam ou transformam (...) as regras ou as instituições existentes”
(Cunha: 2006, 9)

A matriz central da presente investigação concentra-se na vertente da implementação do Sistema Integrado da Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP).

Atendendo à temática e à sua complexidade, consideramos mais adequado utilizar, no geral, uma abordagem de cariz qualitativo. A opção por esta abordagem justifica-se já que se pretendeu desde o primeiro momento encarar a temática estudada dentro de um referencial que, atendendo ao caso concreto, defende que a implementação de reformas de fundo devem ser lidas dentro de um campo de análise que se enquadra mais numa perspectiva compreensiva do que sistémica.

A perspectiva compreensiva pareceu-nos a mais indicada para a investigação em análise, já que, o âmbito da nossa investigação é colocado como um dos vectores da reforma que se pretende para e na Administração Pública, com a finalidade de mudança de paradigma, daí decorrendo um conjunto de reacções, imposições e resistência por parte dos agentes nela envolvidos. Deste modo, a abordagem compreensiva colocou-se como a “mais pertinente para explicar” este período de crise “em que se assiste a transformações culturais com profundas mudanças ao nível das práticas sociais” (Guerra: 2006, 8).

As metodologias qualitativas podem, dentro do domínio da investigação em ciências sociais, assumir “diferentes técnicas interpretativas que visam descrever e decodificar os componentes de um sistema complexo de significados” (Neves: 1996, 1) caracterizando-se por privilegiar os microprocessos, através da acção de indivíduos ou grupos, e pela sua flexibilidade quanto aos métodos de recolha de dados. Preocupam-se em fazer falar o real “da forma mais completa possível, abrindo-se à realidade social para melhor apreendê-la e compreendê-la” (Martins: 2004, 292), realidade essa que “é sempre uma construção que se fundamenta num universo factual” (Lalanda: 1998, 871). Não significa descurar ou menosprezar as abordagens quantitativas, já que estas poderão revelar-se num complemento importante à investigação qualitativa, contribuindo “para um melhor entendimento do fenómeno estudado” (Neves: 1996, 2).

Na presente investigação recorreu-se ao estudo de caso, enquanto método de investigação. De acordo com Neves (1996: 3), este método é escolhido quando se pretende saber como e porque acontecem determinados fenómenos, quando a possibilidade de controlo sobre o fenómeno é reduzida e ainda “quando os fenómenos analisados são actuais e só fazem sentido dentro de um contexto específico”. Atendendo às características específicas da realidade em análise, justifica-se a utilização do estudo de caso pela preservação das “características holísticas e significativas dos acontecimentos da vida real”, surgindo do “desejo de se compreender fenómenos sociais complexos” (Yin: 2004 ,20), entendendo-os como historicamente condicionados e culturalmente determinados (Santos: 2003, 20).

4.1. O estudo de caso

Os Serviços Prisionais em Portugal

4.1.1. Percurso e caracterização

No ano de 1821 é criada, na sua Secretaria-Geral, a Inspeção-Geral das Prisões, na sequência do surgimento da Secretaria de Estado dos Negócios Eclesiásticos e de Justiça (SENEJ). Com o seu aparecimento, inicia-se a gestão do parque prisional, sendo que, até sensivelmente à primeira década do séc. XX, as prisões portuguesas eram geridas pelas câmaras municipais, com o apoio da Santa Casa da Misericórdia, no que concerne aos meios de subsistência dos reclusos. É em 1913, que o Ministério da tutela cria uma Comissão de Reforma Penal e Prisional, que vê as suas competências alargadas na sequência da publicação do Decreto nº 5.609, de 10 de Maio de 1919, que institui a Administração e Inspeção-Geral Autónoma do Serviço das Prisões.

A Direcção-Geral dos Serviços Prisionais (DGSP), assim denominada, surge aquando da publicação da Lei Orgânica do Ministério da Justiça, pelo Decreto-Lei nº 22708, de 20 de Junho. Mas só em 1935 é que toda a matéria relativa à área prisional ficou na alçada da DGSP, mediante o Decreto n.º 25016, de 7 de Fevereiro. No entanto, e de acordo com a Comissão de Estudo e Debate da Reforma do Sistema Prisional (CEDERSP), só em 1956 é que a DGSP começa “a intervir eficazmente nos diferentes domínios da sua competência” (2003, 12), na sequência da publicação do Decreto-Lei n.º 40876 e do Decreto Regulamentar n.º 40877.

As suas competências e âmbito de actuação vão sendo alargados, vindo-lhe a ser, ao longo do tempo, cometidas maiores e novas atribuições, resultado da natural

complexidade da realidade social, o que irá influenciar naturalmente a realidade da vida dentro das prisões.

A produção legislativa no âmbito dos Serviços Prisionais vai-se sucedendo, sendo possível até ao dias de hoje destacar algumas reformas. Na esteira da CEDERSP, são de realçar, até 2003, três. A primeira, data de 1901 aquando da publicação, no Diário de Governo, de 21 de Setembro, do Regulamento das cadeias civis do continente do reino e ilhas adjacentes. Este “pretendia organizar um regulamento geral das prisões, que aperfeiçoasse e condensasse regulamentos anteriores” (2003, 9).

A segunda, verificou-se em 1936, pelo Decreto-Lei n.º 26 643, de 28 de Maio, tendo como responsável científico o Prof. Beleza dos Santos. Teoricamente, o normativo colocou o “direito penitenciário português entre os mais progressivos da Europa no tratamento da execução das reacções criminais privativas da liberdade” (CEDERSP: 2003, 13). De destacar a preocupação com a qualidade e capacidade dos edifícios prisionais, que conduziu à criação de duas classes de Estabelecimentos Prisionais: as prisões e os estabelecimentos para medidas de segurança. As prisões foram classificadas em cadeias comarcãs, cadeias centrais e cadeias penitenciárias, sendo criadas ainda prisões especiais, atendendo à especificidade do recluso, e ainda em cada comarca estabeleceu-se uma cadeia para reclusos preventivos. Nesta reforma foi também criada a “categoria dos assistentes e auxiliares sociais” (CEDERSP: 2003, 15), marcando “um ponto de viragem no campo da assistência social prisional” (Santos et al: 2003, 148).

Um outro ponto a destacar, ainda que não no âmbito da reforma de 1936, mas de fulcral importância na vida das prisões, foi a criação do Tribunal de Execução das Penas (TEP), através da Lei n.º 2000, de 16 de Maio de 1944. No entanto, adquiriu maior relevo em 1976, quando é aprovada a sua orgânica, pelo Decreto-Lei n.º 783/76 de 29 de Outubro⁵¹. A criação deste tribunal vem consagrar “a intervenção directa de uma magistratura especializada no cumprimento das penas e medidas de segurança privativas de liberdade e na reintegração social dos condenados⁵²”, quebrando-se deste modo a tradicional descontinuidade entre o poder judicial e o tratamento penitenciário. Deste modo, o TEP tem um papel preponderante junto dos EP’s, na medida em que está presente num vasto número de assuntos relativos à vida dos reclusos, competindo-lhe, entre outras, as seguintes atribuições⁵³:

- Acompanhar e fiscalizar a execução da pena ou medida privativa de liberdade e decidir pela sua eventual modificação;

⁵¹ Actualmente revogado pela Lei 115/2009, de 12 de Outubro

⁵² Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 783/76, de 29 de Outubro

⁵³ Lei 115/2009, de 12 de Outubro

- Declarar extinta a pena de prisão efectiva;
- Conceder e revogar as licenças de saída jurisdicional (saídas precárias) e a liberdade condicional;
- Decidir processos de impugnação relativos a decisões dos serviços prisionais.

Estipula-se, assim, que deve o Tribunal de Execução das Penas garantir os direitos dos reclusos, pronunciando-se sobre a legalidade das decisões dos serviços prisionais.

Em 1979 a Reforma Penitenciária é aprovada pelo Decreto-Lei n.º 265/79, de 1 de Agosto, posteriormente alterado pelo Decreto-Lei n.º 49/80, de 22 de Março e pelo Decreto-Lei n.º 414/85, de 18 de Outubro. Esta reforma introduziu um maior “labor legislativo implicando intensas alterações na execução das sanções criminais” (CEDERSP: 2003, 18) fruto do contexto económico, político e social vivido na altura. Não só influenciada pelo contexto, na elaboração do normativo estavam também presentes as premissas a que aludia a Constituição da República Portuguesa, publicada três anos antes.

No ano de 2007 é aprovada a estrutura orgânica da Direcção Geral dos Serviços Prisionais, com o Decreto-Lei n.º 125/2007, de 27 de Abril, em 2009 é aprovado o Código de Execução de Penas e Medidas Privativas de Liberdade, que vem revogar a reforma de 1979 e a Orgânica do Tribunal de Execução das Penas, através da Lei 115/2009, de 12 de Outubro, e em 2011 é aprovado o Regulamento Geral dos Estabelecimentos Prisionais, que vem regulamentar o Código de Execução de Penas e Medidas Privativas de Liberdade, através do Decreto-Lei n.º 51/2011, de 11 de Abril.

4.1.2. Estrutura Orgânica da Direcção-Geral dos Serviços Prisionais

A estrutura Orgânica da Direcção Geral dos Serviços Prisionais (DGSP) encontra-se regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 125/2007, de 27 de Abril. Este surge na sequência do Decreto-Lei n.º 206/2006, de 27 de Outubro, que estabeleceu a Orgânica do Ministério da Justiça, atendendo também ao estabelecido na Lei n.º 4/2004, de 15 de Janeiro, que estabelece os princípios e normas a que deve obedecer a organização da administração directa do Estado; às orientações do PRACE e aos objectivos do Programa de Governo no que diz respeito “à modernização

administrativa e à melhoria da qualidade dos serviços públicos com ganhos de eficiência⁵⁴”.

Este normativo vem concretizar a reestruturação da DGSP, sendo nele definido o modelo organizacional a seguir, com vista a simplificar as “estruturas existentes e a agregação coerente de funções e competências por forma a obstar a uma dispersão por pequenas unidades orgânicas e ao concomitante aumento dos níveis de decisão hierárquica”⁵⁵. De acordo com o estipulado no n.º 1 do artigo 20.º da Lei n.º 4/2004, de 15 de Janeiro, a organização interna dos serviços deve obedecer a modelos organizacionais de estrutura hierarquizada e de estrutura matricial. Para a DGSP, foi definido um modelo estrutural misto. A opção por esse modelo estrutural radica na convicção de alcançar maior eficácia administrativa, no “aumento da eficiência na afectação dos recursos públicos e uma melhoria quantitativa e qualitativa nos serviços prestados”⁵⁶.

De acordo com o n.º 2 do artigo 20.º da Lei 4/2004, de 15 de Janeiro, a opção por um modelo estrutural misto, implica a discriminação das áreas de actividade do serviço para cada modelo adoptado. Neste âmbito, a DGSP definiu no artigo 6.º do diploma que consagra a sua estrutura orgânica, que o modelo de estrutura hierarquizada seja aplicado nas seguintes áreas: gestão e administração; execução de penas e medidas privativas de liberdade; estudo e planeamento; formação e segurança; e que o modelo de estrutura matricial seja aplicado nas áreas do tratamento penitenciário, designadamente, na prestação de cuidados de saúde, ensino, formação profissional, trabalho, desporto, animação sócio-cultural, preparação, em colaboração com a Direcção Geral de Reinserção Social, da liberdade condicional e da liberdade para prova e na exploração de actividades económicas dos estabelecimentos prisionais.

No que diz respeito ao modelo estrutural matricial, a DGSP criou duas estruturas, agregando-as em centros de competências. Uma delas diz respeito ao centro de competências para o desenvolvimento da exploração de actividades económicas dos estabelecimentos prisionais e a outra às áreas, já referidas, do tratamento penitenciário. No mesmo ano da aprovação da orgânica da DGSP, iniciou-se a criação dos centros de competências, mediante vários despachos do Director-Geral dos Serviços Prisionais.

Também na sequência do Decreto-Lei n.º 125/2007, de 27 de Abril, é publicada a Portaria 516/2007, de 30 de Abril, que vem determinar a estrutura nuclear dos

⁵⁴ Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 125/2007, de 12 de Abril

⁵⁵ *idem*

⁵⁶ Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 125/2007, de 12 de Abril

serviços e as competências das respectivas unidades orgânicas da DGSP, definindo quais são as suas unidades orgânicas nucleares. São elas:

- a Direcção de Serviços de Execução de Medidas Privativas da Liberdade;
- a Direcção de Serviços de Segurança;
- a Direcção de Serviços de Gestão de Recursos Humanos;
- a Direcção de Serviços de Gestão Recursos Financeiros e Patrimoniais;
- a Direcção de Serviços de Planeamento e Relações Externas Centro de Estudos e Formação Penitenciária.

A Portaria 559/2007, de 30 de Abril, vem fixar o número máximo de unidades orgânicas flexíveis e a dotação máxima no que concerne aos chefes das equipas multidisciplinares. Assim, são fixadas em doze, o número de unidades orgânicas flexíveis e em cinco o número máximo de chefes das referidas equipas.

A aprovação da estrutura orgânica da DGSP determinou também a sua autonomia administrativa, colocando a direcção do organismo a cargo de um director-geral, coadjuvado por três subdirectores-gerais. Além do director geral também o conselho de coordenação técnica é um órgão da DGSP, encontrando-se as competências de cada um dos órgãos definidas nos artigos 4.º e 5.º do Decreto-Lei que aprovou a referida estrutura orgânica.

4.1.3. Os Estabelecimentos Prisionais

O Decreto-Lei 125/2007, de 27 de Abril, no seu artigo 8.º estabelece que os Estabelecimentos Prisionais (EP's) são serviços externos da DGSP não dotados de autonomia administrativa e criados por diploma próprio, consagrando ainda que são órgãos destes o Director e o Conselho Técnico. O artigo 9.º estipula a direcção dos EP's, definindo que esta seja coadjuvada por adjuntos, designados por despacho do Director-Geral dos Serviços Prisionais, mediante proposta do Director do EP, exercendo as suas funções em regime de comissão de serviço pelo período de 3 anos, renováveis por igual período. A direcção dos estabelecimentos prisionais centrais é coadjuvada por três adjuntos e os regionais por um.

Actualmente, os Estabelecimentos Prisionais classificam-se em centrais, regionais e especiais, encontrando-se divididos em quatro Distritos Judiciais⁵⁷: Porto, Coimbra, Lisboa e Évora, perfazendo um total de 49 Estabelecimentos Prisionais: 17 Centrais; 4 Especiais; 27 Regionais e 1 cadeia de Apoio.

⁵⁷ Página electrónica da Direcção Geral dos Serviços Prisionais. <http://www.dgsp.mj.pt/>

O EP de Évora é classificado como EP central desde 2008, aquando da publicação do Decreto-Lei n.º 21/2008, de 31 de Janeiro, que estabeleceu que aquele EP estivesse “destinado ao internamento de detidos e reclusos que exercem ou exerceram funções em forças ou serviços de segurança bem como detidos e reclusos carecidos de especial protecção⁵⁸”.

Em termos de organização, e de acordo com a Lei 115/2009, de 12 de Outubro, os Estabelecimentos Prisionais podem ser constituídos por uma ou mais unidades, diferenciadas atendendo à situação jurídica-penal do recluso, bem como à sua idade, sexo, saúde física e mental, critérios de segurança, programas disponíveis e regimes de execução. Ainda no artigo 9.º da mesma Lei, é consagrada a existência de EP's destinados ao cumprimento e execução de penas e medidas privativas de liberdade relativas, entre outros, a presos preventivos, a presos menores de 21 anos e a mulheres reclusas.

Relativamente à segurança, a mesma Lei, no artigo 10.º, classifica os EP's em três níveis: estabelecimentos de segurança especial, segurança alta e segurança média. A classificação do nível de segurança para cada EP é atribuído na sequência de Portaria do Ministro da Justiça, não só em função do nível de segurança mas também mediante o nível de complexidade de gestão de cada EP.

Como já referido, o Decreto-Lei n.º 51/2011, de 11 de Abril, aprova o Regulamento Geral dos Estabelecimentos Prisionais, vindo regulamentar o Código de Execução de Penas e Medidas Privativas de Liberdade. Com a publicação do mencionado Decreto-Lei, pretende-se regulamentar a aplicação de regras de funcionamento uniformes relativamente ao tratamento penitenciário, reunindo num só documento informação acerca de “matérias actualmente muito dispersas por numerosos regulamentos, circulares e despachos⁵⁹”, com vantagens não só para quem aplica o direito penitenciário como para os destinatários deste. Regula, entre outros, aspectos relativos ao ingresso dos reclusos no EP, às transferências entre EP's, quais os objectos permitidos no alojamento, qual o tipo e a quantidade de vestuário permitido, bem como, relativamente à entrada de alimentação, define-se a quantidade, o tipo de alimentos e frequência de entrada através das visitas. Regula ainda aspectos relativos ao ensino e à formação e a actividades sócio-culturais, em parceria com instituições de voluntariado e particulares.

⁵⁸ Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 21/2008, de 31 de Janeiro

⁵⁹ Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 51/2011, de 11 de Abril

4.1.4. Recursos Humanos

Em 31 de Dezembro de 2011 a DGSP contava com 5627 efectivos⁶⁰, distribuídos pelos diversos EP's e pelos serviços centrais. Deste número fazem parte o pessoal dirigente, num total de 22, o pessoal técnico superior, num total de 556, o pessoal administrativo, que prefazia 506 efectivos, o pessoal operário e auxiliar, num total de 234, e o pessoal de vigilância, que contava, à data, 4309 efectivos do Corpo da Guarda Prisional.

A DGSP faz, assim, a gestão de diferentes carreiras, pertencendo mais de 75% do pessoal ao corpo da guarda prisional. Ainda que sujeitos ao regime jurídico dos funcionários civis do Estado, este pessoal tem um estatuto próprio que decorre da especificidade das suas funções, sendo regulamentado pelo Decreto-Lei n.º 174/93, de 12 de Maio, que revogou o Decreto-Lei n.º 399-D/84, de 28 de Dezembro, com excepção do artigo 19.º, que equipara a carreira do corpo da guarda prisional ao pessoal da Polícia de Segurança Pública. Esta equiparação manifesta-se no que concerne a vencimentos, gratificações, aposentação, transporte e demais regalias sociais, tendo vindo a ser objecto de algumas adaptações decorrentes de actualizações, designadamente, relativas à reestruturação da carreira do corpo da guarda prisional. Este corpo, sendo considerado agente de autoridade, é qualificado também como força de segurança, em 2007⁶¹.

No que diz respeito ao processo de avaliação, este grupo de pessoal encontra-se sujeito a um sistema de avaliação, designadamente, a classificação de serviço, não sendo ainda avaliado no contexto do SIADAP. Relativamente ao vínculo contratual, mantêm o regime de nomeação.

O restante pessoal a exercer funções nos serviços prisionais, o pessoal civil, obedece ao regime geral da função pública, estando os sua carreira definida na Lei⁶² recentemente publicada que estabelece o regime de vínculos, carreiras e remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas. Relativamente à avaliação de desempenho, é desde a implementação do SIADAP avaliado por este modelo de avaliação, estando sujeito aos efeitos nele consagrados.

4.2. O percurso e o procedimento metodológico

Raymond Quivy e Luc Van Campenhoudt (2005), consideram que a investigação, seja no domínio das Ciências Naturais ou das Ciências Sociais, deve

⁶⁰ Página electrónica da Direcção Geral dos Serviços Prisionais. <http://www.dgsp.mj.pt/>

⁶¹ Artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 125/2007, de 27 de Abril

⁶² Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro

atravessar um conjunto de etapas estáveis e idênticas, identificando três fases ao longo do procedimento metodológico: a ruptura, a construção e a verificação. Cada uma destas fases é composta por diferentes momentos, que se iniciam na formulação da pergunta de partida e culminam nas conclusões. Não são estes momentos estanques, já que a descoberta da etapa seguinte pode alterar a anterior. A revisão da literatura, ou a leituras exploratórias, como lhe chamam Quivy e Campenhoudt, altera muitas vezes a pergunta de partida e até por vezes a própria convicção do investigador sobre determinada temática.

Estas rupturas ao longo do processo devem ser entendidas como naturais, na medida em que se torna necessário romper com as ideias pré-feitas que acompanham o investigador que, por ser humano, traz “para as suas investigações certas normas implícitas” (Gil: 1994, 22) que ao longo da investigação, através do contacto mais directo com a realidade investigada deve ir (des)construindo. Ao longo de todo o processo, o investigador deve estar aberto e consciente perante esta realidade. São estas peculiaridades que distinguem as ciências sociais, pela sua complexidade, pluralidade, diversidade.

A escolha da temática do SIADAP para a presente investigação assentou no facto de esta ser uma realidade muito actual mas, essencialmente, por estar envolta em controvérsia e descontentamento por parte dos principais destinatários e agentes deste processo. Foram estas as premissas iniciais que despertaram a curiosidade para a investigação.

Ao longo do processo foram sendo feitos alguns ajustes ao projecto inicial, já que o contacto com um conjunto de documentação conduziu a investigação num caminho diferente. Assim, se a necessidade de acautelar um maior distanciamento pessoal com a realidade a investigar era um factor a ter em conta, mostrou-se um factor decisivo desenvolver uma investigação com novos indicadores, que permitissem trazer novos dados e novas pistas à temática em questão. Um estudo de caso acerca da implementação do SIADAP no âmbito dos Serviços Prisionais pareceu-nos revelar alguma novidade, decorrente da especificidade própria deste contexto organizacional.

Partimos, então, para um levantamento dos vários normativos que têm norteado a administração dos serviços prisionais, seu surgimento e desenvolvimento, tendo as páginas electrónicas do Ministério da Justiça e da Direcção-Geral dos Serviços Prisionais se apresentado como meios importantes de pesquisa.

A autorização para realizar o estudo de caso sobre os serviços prisionais foi solicitada formalmente, através de carta, dirigida à Senhora Directora de Serviços de Planeamento e Relações Externas da Direcção-Geral dos Serviços Prisionais, que

após despacho do Senhor Director-Geral dos Serviços Prisionais, autorizou a realização da investigação.

Essa autorização permitiu-nos solicitar a aplicação de questionários aos elementos da direcção dos Estabelecimentos Prisionais, com competência para avaliar os trabalhadores no âmbito do SIADAP, em cada um dos Estabelecimentos Prisionais autorizados:

- Estabelecimento Prisional Especial de Santa Cruz do Bispo;
- Estabelecimento Prisional Paços de Ferreira;
- Estabelecimento Prisional Regional de Aveiro;
- Estabelecimento Prisional Regional de Braga;
- Estabelecimento Prisional Regional de Guimarães;
- Estabelecimento Prisional Regional de Vale do Sousa;
- Estabelecimento Prisional Regional de Viana do Castelo;
- Estabelecimento Prisional Regional instalado junto Polícia Judiciária do Porto
- Estabelecimento Prisional de Santa Cruz do Bispo;

Utilizamos o questionário como método complementar à pesquisa bibliográfica, na tentativa de melhor clarificar as hipóteses formuladas. Inicialmente, foi ponderada a realização de entrevistas para a recolha de dados já que, e corroborando a posição de muitos autores, esta se apresenta “como a técnica por excelência na investigação social” (Gil: 1994, 113). No entanto, alguns factores tiveram influência na alteração do método de recolha de dados, que se concretizou na aplicação do questionário. Um desses factores prendeu-se com o avançar da hipótese de que apenas um reduzido número de intervenientes estaria disponível para conceder uma entrevista, já que, se por um lado, esta acarretaria uma maior disponibilidade temporal por parte dos entrevistados, por outro lado, a figura da entrevista poderia ser um entrave à aceitação da mesma, já que os entrevistados se poderiam sentir demasiado expostos e, como consequência, poderíamos não conseguir que as respostas correspondessem exactamente à sua opinião pessoal, baseada na sua experiência.

Neste sentido, o questionário pareceu-nos ajustado à situação, dando-nos a possibilidade de perceber e aferir quais as dificuldades sentidas pelos avaliadores acerca da implementação do SIADAP nos Serviços Prisionais, através de um maior número de intervenientes no processo avaliativo (cerca de 20% do total dos avaliadores), relativamente àquele que eventualmente conseguiríamos através da aplicação das entrevistas.

Na construção do questionário tentámos representar os objectivos gerais e específicos em análise, esmiuçando várias perspectivas, para melhor podermos fundamentar e perceber as respostas dos principais intervenientes. Não pretendendo que o questionário fosse um instrumento fechado de recolha de dados, pensamos o questionário de forma a dar espaço aos avaliadores sujeitos à sua aplicação para que pudessem esclarecer ou acrescentar algum elemento que lhes parecesse relevante e que o questionário não lhes permitiu explicitar.

O questionário foi ainda objecto de um pré-teste com o objectivo de “evidenciar possíveis falhas na redacção do questionário, tais como: complexidade das questões, imprecisão na redacção, desnecessidade das questões...” (Gil: 1994, 132).

Depois de feitos alguns ajustes ao questionário, numa primeira fase, auscultamos cada um dos EP's, sobre a viabilidade de enviarmos os questionários através de e-mail. À excepção de um questionário que foi levantado presencialmente, todos os outros foram preenchidos e enviados através de correio electrónico. Apesar do envio e recepção do questionário ter sido por esta via, decorreram alguns meses desde o envio do primeiro e-mail até à recepção do último questionário, tendo sido necessário estabelecer com a maioria dos EP's diversos contactos telefónicos. Apesar de todos os esforços, não conseguimos obter resposta ao questionário por parte de três avaliadores.

Capítulo V

5. Resultados

A análise dos questionários foi realizada através da utilização do programa *Statistical Package for the Social Sciences 19.0 for Windows (SPSS)*. Ao referido programa foram solicitadas medidas descritivas, como a média, o desvio padrão e a moda.

Os resultados foram analisados globalmente e, porque consideramos que poderia ser pertinente, foi feita também uma análise comparativa, entre os EP's Centrais e os EP's Regionais. Apresentaremos os resultados obtidos centrando-nos, essencialmente, na percentagem obtida em cada resposta ou item, demonstrando também graficamente alguns dos resultados comparativos onde se verificaram maiores discrepâncias nas respostas entre EP's

As duas primeiras questões do questionário não se enquadram directamente em qualquer dos objectivos, no entanto, pareceram-nos importantes enquanto contextualizadoras.

Relativamente à questão n.º 1, foi respondida por todos os cargos da direcção dos EP's, prevalecendo o número de inquiridos com o cargo de Substituto/a do/a Director/a - 44%. Esta situação verifica-se porque nos EP's Regionais o Director é coadjuvado apenas por um elemento, que acumula o cargo de Substituto/a e Adjunto/a.

No que concerne à questão n.º 2, verificou-se uma prevalência sobre a avaliação da carreira técnica superior, tendência mais notada ao nível dos EP's Regionais. De referir que esta questão não foi respondida por um dos avaliadores.

5.1. Apresentação dos Resultados

Objectivo Geral

Perceber quais os entraves à implementação das medidas contidas na Lei que estabelece o SIADAP, na perspectiva das chefias, especificamente nos Serviços Prisionais, uma vez que, sendo uma área que implica regras e procedimentos altamente definidos, enquadrar-se-á facilmente dentro das características do modelo burocrático

O item seguidamente apresentado foi respondido na escala de Likert, entre os níveis 1 a 5, apresentando-se como possibilidade de resposta: 1. Não Aplicável; 2. Muito Pouco Adequado; 3. Pouco Adequado; 4. Adequado; 5. Muito Adequado.

Quando questionados se o SIADAP se poderia constituir como um *“Facilitador de métodos de gestão descentralizados”*, verificamos que a maioria dos avaliadores responderam entre os níveis 1 a 3 da escala – Não Aplicável a Pouco Adequado. Não se verificaram diferenças significativas na percepção dos avaliadores dos EP's Centrais e Regionais relativamente a este item.

Os dois itens seguintes foram respondidos na escala de Likert, entre os níveis 1 a 5, apresentando-se como possibilidade de resposta: 1. Nada; 2. Pouco; 3. Moderado; 4. Elevado; 5. Muito Elevado.

Para o item, *“A realidade dos EP's é demasiado complexa e os seus procedimentos rigidamente formalizados para a transposição de um sistema de avaliação, que apesar de ambicioso nos seus objectivos, é mais adequado a contextos organizacionais flexíveis”*, no geral, não verificamos concordância com a afirmação, centrando-se a maioria das respostas no nível 2 – Pouco. No entanto, analisados os EP's separadamente, encontramos 44,4% dos avaliadores dos EP's Centrais a concordarem com a afirmação num nível Muito Elevado, e 33,3% dos Avaliadores dos EP's Regionais a consideraram a afirmação no nível 1 – Nada. (Gráfico 1)

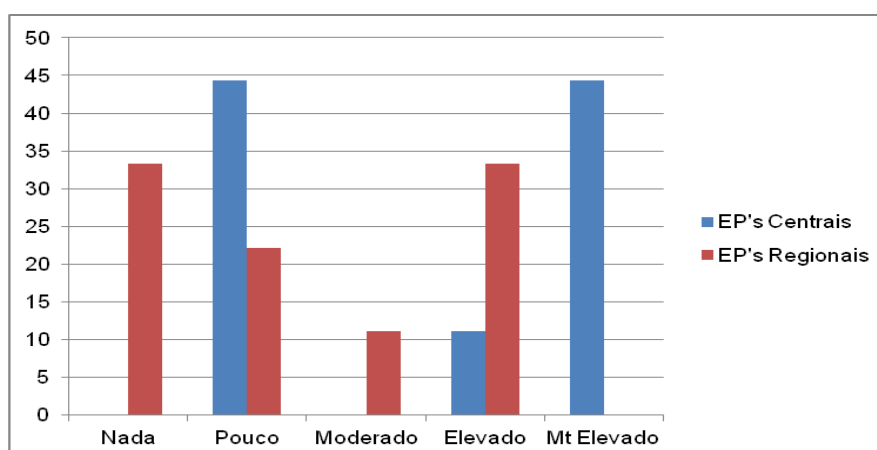


Gráfico 1 - Complexidade dos Estabelecimentos Prisionais

Acerca do item, *“O quotidiano dos EP's, atendendo à sua missão e objectivos, tem de seguir um modelo de gestão tendencialmente burocrático”*, verificamos, na análise geral, predomínio das respostas no nível 2 – Pouco – devido à maioria dos avaliadores dos EP's Regionais ter seleccionado essa opção. A maioria dos avaliadores dos EP's Centrais concentrou as suas respostas entre os níveis 3 a 5 – Moderado a Muito Elevado. (Gráfico 2)

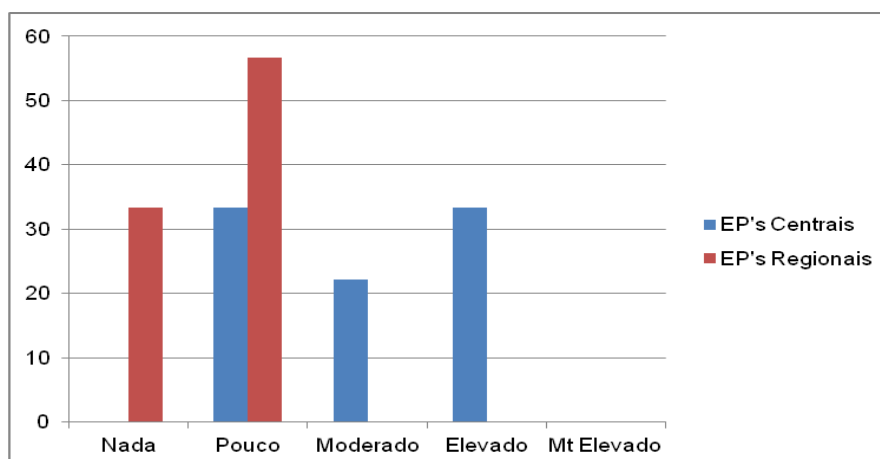


Gráfico 2 – A burocratização no quotidiano dos Estabelecimentos Prisionais

Para os sete itens seguintes, foi proposto aos avaliadores que manifestassem o seu nível de concordância para cada uma das afirmações. As respostas foram analisadas na escala de Likert, entre os níveis 1 a 5, apresentando-se como possibilidade de resposta: 1. Nenhum; 2. Pouco; 3. Moderado; 4. Elevado; 5. Muito Elevado.

Para o item, “O SIADAP consegue estimular o envolvimento de todos os participantes nas diferentes fases, permitindo a criação de dinâmicas entre todos os níveis da hierarquia”, verificou-se que as respostas se concentraram entre os níveis 1 a 3 – Nenhum a Moderado – tendo a maioria dos avaliadores manifestando a sua concordância no nível 2 – Pouco.

Sobre se “A definição de várias fases ao longo do processo de avaliação tende a imprimir um carácter demasiado administrativo ao processo”, verificamos que a maioria dos avaliadores manifestou concordância num nível Elevado, especialmente os avaliadores dos EP's Centrais, com uma percentagem de 88,9%.

Para o item, “O SIADAP tornou a avaliação dos funcionários mais sistematizada mas também mais rígida”, os avaliadores, globalmente, concordaram a um nível Elevado.

Perante a afirmação de que “A função desempenhada pelo CCA, no tocante à harmonização das classificações, torna o processo demasiado moroso e burocrático”, não verificamos por parte dos avaliadores qualquer resposta nos níveis 1 e 2 – Nenhum e Pouco – tendo o nível Elevado obtido maior número de respostas.

Sobre se “O SIADAP representa mais uma tarefa a ser desenvolvida pelos EP's”, verificamos um maior número de respostas no nível 5 – Elevado, com uma percentagem de 38,9%. No entanto, o nível 2 – Pouco – apresenta-se logo a seguir, com uma percentagem de respostas de 27,8%. Esta situação verifica-se pelo facto dos

avaliadores dos EP's Centrais terem respondido em maior número no nível 5, e os avaliadores dos EP's Regionais no nível 2. (Gráfico 3)

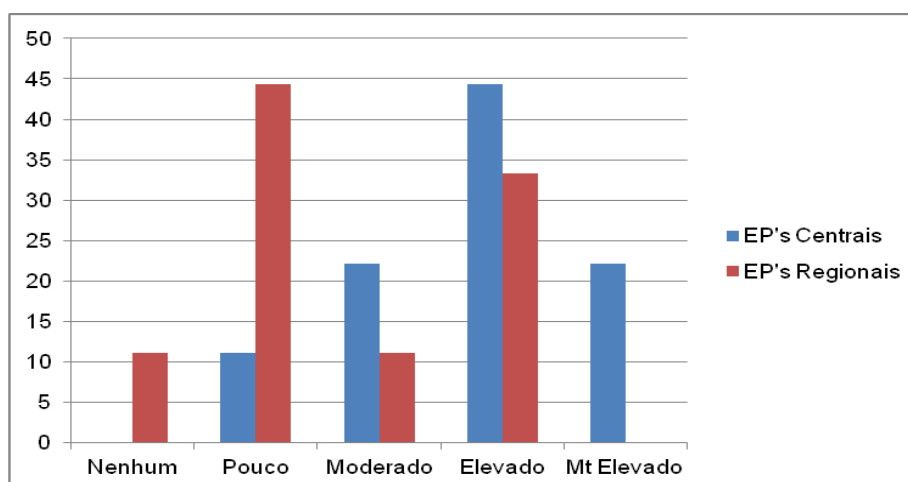


Gráfico 3 – O SIADAP como mais uma tarefa a ser executada pelos Estabelecimentos Prisionais

Para o item, *“A classificação final não traduz o real valor do avaliado”*, verificamos uma maior percentagem de respostas no nível 3 – Moderado – imediatamente seguido do nível 4 – Elevado.

Relativamente ao item, *“O enfoque nos resultados canaliza demasiada atenção para os objectivos, descurando, por vezes, elementos importantes para a missão da organização não redutíveis a um número”*, demonstrou a quase totalidade das respostas dos avaliadores nos níveis mais altos – Elevado e Muito Elevado, com uma percentagem de 66,7% e 22,2%, respectivamente.

Os últimos quatro itens, directamente analisados neste objectivo, surgem porque para o ano de 2011 a Direcção Geral dos Serviço Prisionais determina que a avaliação de desempenho para as carreiras de Assistente Operacional e Assistente Técnico seja determinada apenas mediante a avaliação das competências. Deste modo, apresentamos quatro afirmações, onde pedimos aos avaliadores que manifestassem o seu nível de concordância, entre 1 a 5, na Escala de Likert, mediante as opções: 1. Nenhum; 2. Pouco; 3. Moderado; 4. Elevado; 5. Muito Elevado. De realçar que a pergunta não foi respondida por um dos avaliadores dos EP's Regionais.

Para o item, *“A aplicação do SIADAP no contexto do EP apenas avaliando a componente competências é mais adequado porque permite melhor aferir o real desempenho do avaliado”*, revelou um relativo equilíbrio nas respostas entre os níveis 2 a 4 – Pouco a Elevado, tendo sido, contudo, os dois últimos níveis a obter maior número de respostas.

Acerca do item, *“Um funcionário avaliado apenas através da componente competências tende a dar mais de si ao serviço, com ganhos de produtividade, por não viver centrado no cumprimento de objectivos”*, no geral, os avaliadores responderam em maior percentagem no nível 4 – Elevado – com 61,1% das respostas.

Para o item, *“As competências estavam subvalorizadas pela centração nos objectivos, servindo, na generalidade das situações, como componente de harmonização das classificações”*, voltou a verificar-se, maioritariamente, uma concordância dos avaliadores num nível Elevado, numa percentagem de 50,0%.

Relativamente ao item, *“Avaliar com base nas competências choca com os princípios da objectividade pedida pelo sistema de avaliação, colocando em causa o real sentido da sua implementação”*, continuamos a encontrar concordância num nível elevado, na mesma percentagem do item anterior, 50,0%

Os objectivos específicos

1. *Perceber em que medida o modelo de avaliação estabelecido pelo SIADAP propicia o desenvolvimento da organização, promovendo acção e resultados mais eficientes, eficazes e racionais*

Nos itens a seguir apresentados, propôs-se a resposta numa escala de Likert, entre os níveis 1 a 5, apresentando-se como possibilidade de resposta: 1. Não Aplicável; 2. Muito Pouco Adequado; 3. Pouco Adequado; 4. Adequado; 5. Muito Adequado.

Pudemos verificar, quando nos referimos à possibilidade do SIADAP permitir uma maior *“Orientação para os resultados”*, que o padrão médio de respostas se situou entre o nível 4 e 5, isto é, entre o Adequado e o Muito Adequado ao contexto do EP. O nível 1 e 2, Não Aplicável e Nada Adequado, respectivamente, não foi sequer seleccionado por nenhum dos avaliadores, sendo também de referir que nenhum avaliador nos EP's Regionais seleccionou o nível 3, Pouco Adequado.

Relativamente ao item *“Enfoque no utente e na qualidade do serviço que lhe é prestado”*, na análise geral, verificamos que todos os 5 níveis foram seleccionados, encontrando-se uma maior percentagem de respostas no nível 4, Adequado. Em termos comparativos, será interessante constatar que 33,3% dos avaliadores dos EP's Centrais consideram este item 'Não Aplicável' ao contexto do EP, precisamente a mesma percentagem de respostas atribuídas ao nível 4, Adequado. O nível 5, Muito Adequado, não foi seleccionado pelos EP's Centrais, tendo sido, numa percentagem

de 11,1% seleccionado pelos avaliadores dos EP's Regionais, que o consideram Adequado numa percentagem de 44,4%. Percentualmente, em termos de respostas atribuídas por nível, os EP's Centrais situam-se na média de 2,44 (entre o Muito Pouco Adequado e o Pouco Adequado) e os EP's Regionais na média de 3,56 (próximo ao Adequado).

No item “*Distinção de desempenho, reconhecendo o mérito*”, as respostas dos avaliadores, em termos globais, situaram-se entre os níveis 2 a 5, não tendo o nível 1 sido respondido por nenhum dos avaliadores. Relativamente aos EP's Centrais, os níveis 3 e 5 não foram respondidos pelos avaliadores, situando as suas respostas nos níveis 2 e 4, enquanto os avaliadores dos EP's Regionais situaram as suas respostas entre os itens 2 a 5, tendo o nível 4 obtido maior percentagem de respostas, quer nos EP's Regionais, quer nos EP's Centrais, mais concretamente, com uma igualdade percentual de 66,7%.

No item que procurou perceber se o SIADAP é “*Promotor de acções mais racionais, eficientes e eficazes*”, voltamos a constatar um predomínio de resposta no nível 4, Adequado, quer em termos gerais, quer comparativamente entre EP's, numa percentagem de 44,4%. Os EP's Centrais concentraram as respostas entre os níveis 2 a 4, e os EP's Regionais entre os níveis 2 a 5.

Nos itens a seguir apresentados, mantém-se a escala de Likert e os níveis de 1 a 5, no entanto, as possibilidades de resposta mudaram para: 1. Nada; 2. Pouco; 3. Moderado; 4. Elevado; 5. Muito Elevado.

Outro item analisado foi se “*A missão dos EP's é coerente com resultados qualitativos, interessando mais o processo em que se desenvolve do que o resultado em si mesmo*”. Em termos de análise geral, todos os 5 itens foram contemplados pelos avaliadores e em termos percentuais os itens ‘Moderado’ e ‘Elevado’ obtiveram ambos 33.3%.

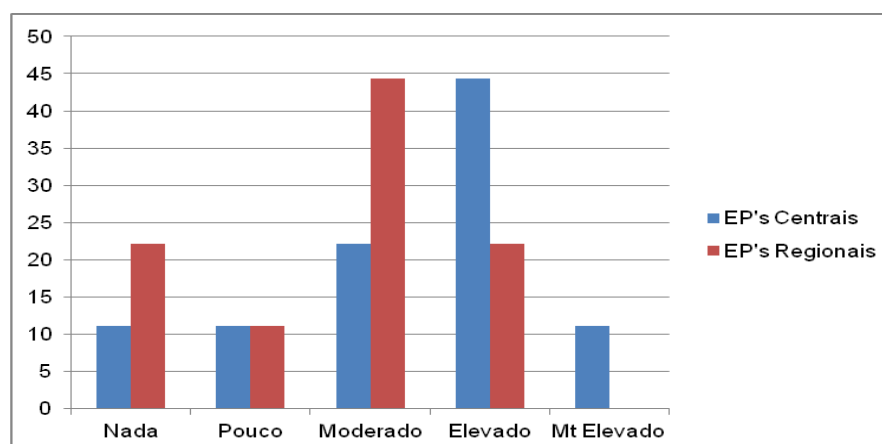


Gráfico 4 – A missão dos Estabelecimentos Prisionais e os resultados.

Comparativamente, 44,4% dos avaliadores dos EP's Centrais orientaram a sua resposta para o nível 5, Elevado, enquanto a mesma percentagem de avaliadores dos EP's Regionais orientaram a sua resposta para o nível 4, Moderado, não se verificando por parte destes últimos qualquer resposta no nível 5, Muito Elevado. (Gráfico 4)

Quando questionados se “O SIADAP permite melhor definir e operacionalizar os objectivos prioritários nos EP's”, verificamos diferenças significativas nas respostas dos avaliadores. Se nos debruçarmos apenas para os resultados gerais, constatamos alguma uniformidade entre o nível 2, Pouco, e o nível 4, Elevado, não nos permitindo obter grandes conclusões. No entanto, analisando separadamente os resultados, percebemos que para 55,6% dos avaliadores dos EP's Centrais, a importância do SIADAP para a definição e operacionalização dos objectivos prioritários nos EP's, se encontra no nível 2, Pouco, enquanto que para 66,7% dos avaliadores dos EP's Regionais se situa no nível 4, Elevado. De referir ainda que o nível 4 e 5 não foi respondido por nenhum avaliador dos EP's Centrais. (Gráfico 5)

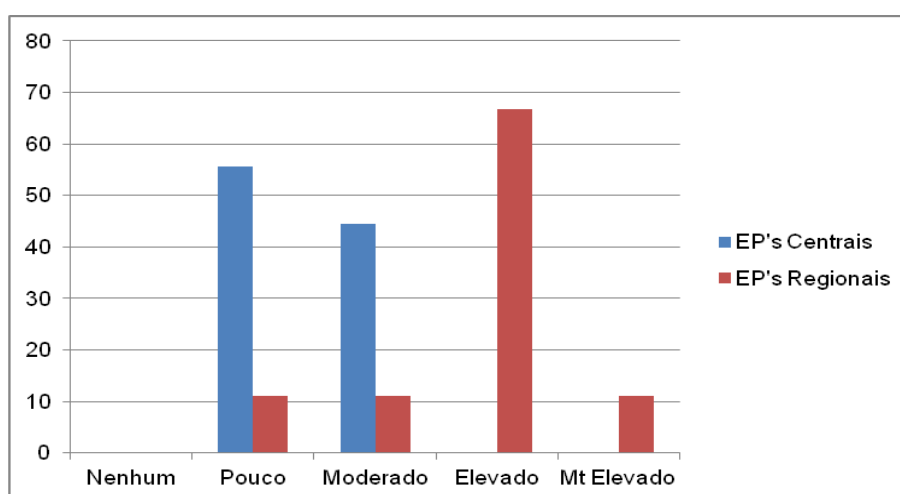


Gráfico 5 – Definição e operacionalização dos objectivos prioritários nos Estabelecimentos Prisionais

Verificamos equilíbrio nas respostas entre os avaliadores dos EP's Centrais e Regionais quando questionados se “A operacionalização dos objectivos prioritários dos EP's manifesta-se em efectivos ganhos de produtividade”. Em ambos os EP's as respostas situam-se entre os níveis 2 e 4, ficando à frente, com 44,4% das respostas dos avaliadores, o nível 2, Pouco. É ainda de realçar que a um nível ‘Elevado’ apenas 11,1% dos avaliadores dos EP's Centrais consideram a operacionalização dos objectivos como um elemento importante em termos de produtividade, ao passo que nos EP's Regionais são 33,3% os avaliadores a responderem nesse nível.

No item seguinte do questionário, “*A obrigatoriedade de definir objectivos conduz a uma definição que na prática não se traduz em produtividade, eficácia e eficiência para o EP*”, voltamos a verificar, em termos de análise geral, um grande equilíbrio percentual entre os níveis 2 a 4 da escala. Analisando comparativamente, constatamos que nenhum dos avaliadores dos EP's Centrais respondeu o nível 1, Nenhum, respondendo em maior número - 55,6% - ao nível 4, Elevado. Por sua vez, os avaliadores dos EP's Regionais não indicaram para esta questão os níveis 4 e 5, respondendo em maior percentagem no nível 3, Moderado. (Gráfico 6)

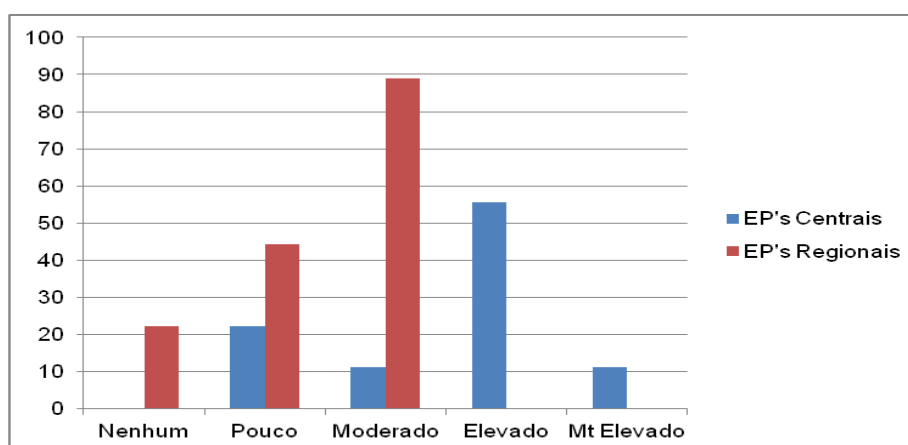


Gráfico 6 – A obrigatoriedade de definição de objectivos e a produtividade, eficácia e eficiência para os Estabelecimentos Prisionais.

Para o item, “*O SIADAP permite melhor diagnosticar necessidades de desenvolvimento profissional, favorecendo a motivação dos avaliados*”, verificamos, na análise global, uma percentagem de 61,1% das respostas no nível 2 – Pouco. Esta tendência mantém-se nos EP's Centrais, mas de modo mais acentuado, com 88,9% dos avaliadores a considerarem que este item num nível baixo da escala.

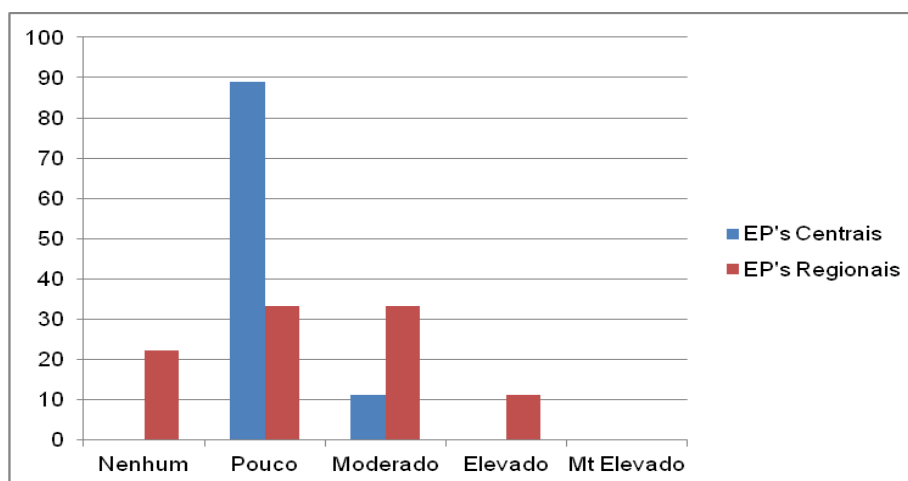


Gráfico 7 – O SIADAP e o diagnóstico de necessidades de formação.

Neste item os avaliadores dos EP's Regionais manifestaram-se de modo mais equilibrado entre os níveis 1 e 3 da escala, não se verificando uma tendência de resposta, num nível específico. (Gráfico 7)

2. *Perceber se na definição de objectivos individuais se identificam dificuldades na relação com os objectivos da instituição.*

Para a pergunta n.º 5 do questionário: “Qual o grau de dificuldade que sente na definição de objectivos individuais relativamente à sua relação com os objectivos do Estabelecimento Prisional?”, propôs-se a resposta numa escala de Likert, entre os níveis 1 a 5, apresentando-se como possibilidade de resposta: 1. Nenhum; 2. Baixo; 3. Moderado; 4. Elevado; 5. Muito Elevado.

Analisando os resultados gerais, verificamos uma proximidade percentual nos dois níveis com maior incidência de respostas, isto é, nos níveis 2 e 3, de 33,3% e 38,9%, respectivamente. Se olharmos para os resultados em termos comparativos, verificamos que 22,2% dos avaliadores dos EP's Regionais não sente nenhuma dificuldade (nível 1), não se verificando, por sua vez, qualquer resposta a manifestar dificuldade a um nível Muito Elevado (nível 5). Relativamente aos avaliadores dos EP's Centrais, nenhum manifestou não ter nenhuma dificuldade, centrando-se a maior dificuldade a um nível moderado, com 44,4%. (Gráfico 8)

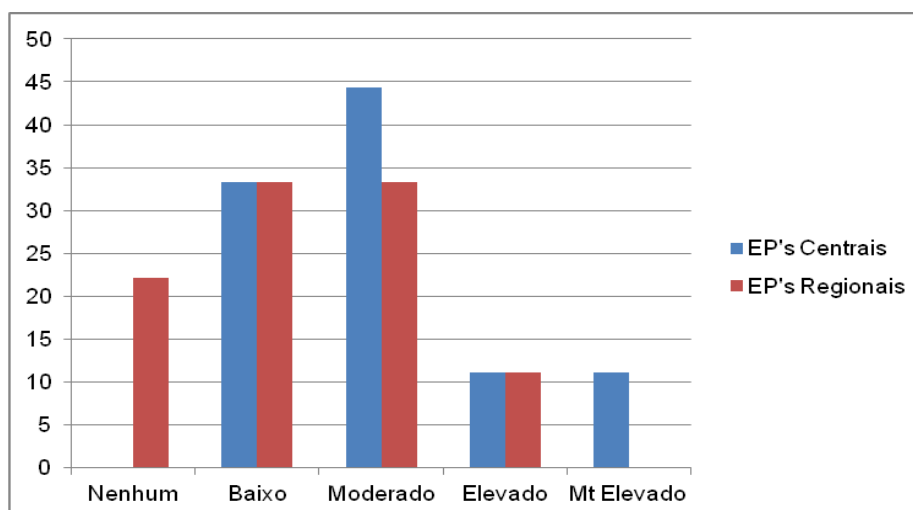


Gráfico 8 – Dificuldade na definição de objectivos individuais por referência aos objectivos da instituição.

3. *Perceber quais as principais dificuldades encontradas pelos avaliadores na definição de objectivos.*

Para a pergunta n.º 6 do questionário: “Qual o grau de dificuldade que sente na definição de objectivos individuais relativamente à sua relação com a função desempenhada pelo avaliado?”, propôs-se igualmente a resposta numa escala de Likert, entre os níveis 1 a 5, apresentando-se como possibilidade de resposta: 1. Nenhum; 2. Baixo; 3. Moderado; 4. Elevado; 5. Muito Elevado.

Apenas analisando os resultados globais das respostas dos avaliadores, poderíamos fazer uma leitura enviesada dos números apresentados, uma vez que, percentualmente, o nível 2 – Baixo – obtém a maior percentagem de respostas. No entanto, analisando comparativamente, verificamos que 33,3% dos avaliadores dos EP's Regionais responderam não sentir qualquer dificuldade; 22,2% referiram sentir dificuldade a um nível Baixo e 44,4% referiu sentir dificuldade a um nível Moderado. Nenhum avaliador referiu sentir dificuldades a um nível Elevado ou Muito Elevado, contrariamente aos avaliadores dos EP's Centrais: 44,4% referiu sentir dificuldades a um nível Elevado; 22,2% a um nível Muito Elevado e 33,3% a um nível Baixo. (Gráfico 9)

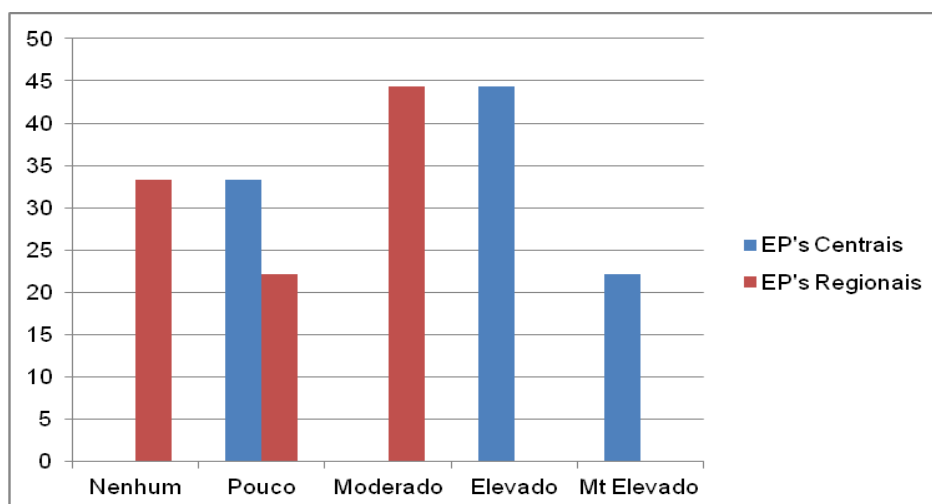


Gráfico 9 - Dificuldade na definição de objectivos individuais por referência à função do avaliado.

Os itens seguidamente apresentados apenas foram respondidos pelos avaliadores que manifestaram alguma dificuldade na definição de objectivos, não tendo sido respondida por 33,3% dos avaliadores dos EP's Regionais, que responderam não sentir nenhuma dificuldade na definição de objectivos.

Os restantes avaliadores foram confrontados com algumas situações, hipoteticamente dificultadoras no momento de definir objectivos individuais (questão 7

do questionário), sendo-lhes pedido que respondessem atendendo à escala de Likert, entre os níveis 1 a 5, tendo como possibilidade de resposta: 1. Nenhum; 2. Pouco; 3. Moderado; 4. Elevado; 5. Muito Elevado.

Uma das situações apresentadas foi se “*O conjunto das tarefas desempenhadas não são passíveis de se transformar em objectivos, uma vez que para as mesmas não se encontram indicadores de medida adequados*”. Numa apreciação global verificamos que o nível 4 – Elevado – obteve a maior percentagem de respostas - 33,3% - tendência que se mantém relativamente aos EP's Centrais. Nestes, 44,4% dos avaliadores manifestaram sentir dificuldade a um nível Elevado quando questionados sobre o item mencionado acima. Relativamente aos avaliadores dos EP's Regionais, apenas 22,2% revelaram dificuldade a um nível Elevado, situando-se as restantes respostas no nível 1 e 2, com 11,1% e 22,2%, respectivamente⁶³. (Gráfico 10)

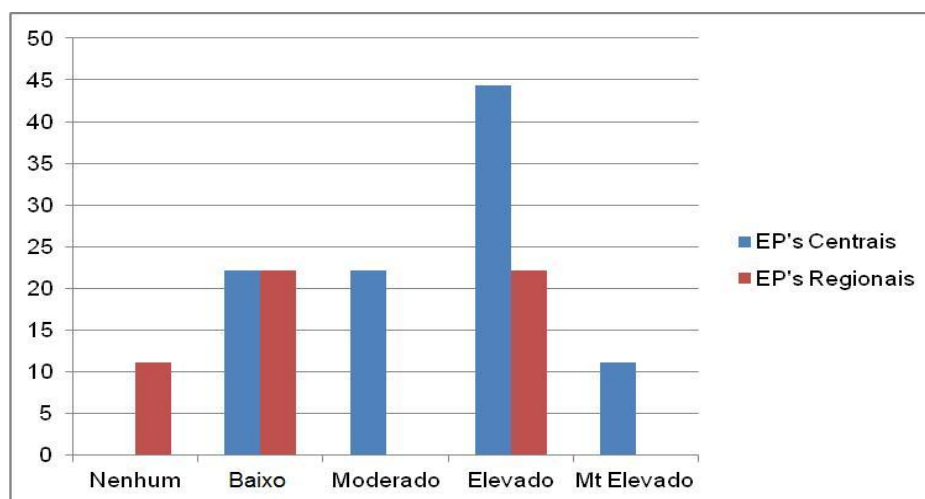


Gráfico 10 – A definição de objectivos e os indicadores de medida.

Para o item: “*Algumas tarefas desempenhadas são passíveis de se transformar em objectivos e respectivos indicadores de medida, no entanto, não demonstram relação com os objectivos definidos para o EP*”, verificamos, numa análise geral, algum equilíbrio na opinião dos avaliadores. no entanto, quando analisados separadamente, verificamos que 33,3% dos avaliadores dos EP's Centrais se manifestaram, relativamente a este item, como sentindo dificuldade a um nível Muito Elevado, nível que não obteve qualquer resposta por parte dos avaliadores dos EP's Regionais.

O item: “*As tarefas desempenhadas e passíveis de se enquadrarem em objectivos e respectivos indicadores de medida não são as mais relevantes em termos*”

⁶³ 22,2% dos avaliadores dos EP's Regionais não sentem qualquer dificuldade na definição de objectivos

de produtividade para a secção”, volta a mostrar equilíbrio nas perspectivas dos avaliadores quando analisado globalmente, no entanto, voltamos a verificar que a maior percentagem dos avaliadores dos EP’s Centrais – 44,4% - sente dificuldades a um nível Muito Elevado relativamente a este item, nível que, mais uma vez, não obteve qualquer resposta por parte dos avaliadores dos EP’s Regionais neste grupo de questões.

Relativamente ao item: *“As tarefas desempenhadas são passíveis de se transformarem em objectivos e respectivos indicadores de medida, no entanto, a verificação do seu cumprimento não é viável,”*, quando analisado globalmente, verificamos que as respostas dos avaliadores mostram algum equilíbrio percentual entre os níveis 2 a 4, voltando o nível 5 a ter apenas respostas por parte dos avaliadores dos EP’s Centrais – 11,1%. O nível Elevado é considerado por 44,4 dos avaliadores destes EP’s, sendo respondido apenas por 11,1% dos avaliadores dos EP’s Regionais.

O item: *“Para as tarefas passíveis de definição de objectivos e respectivos indicadores de medida, verificam-se diversos imponderáveis, que colidem com a objectividade do sistema de avaliação”*, mostrou globalmente maior percentagem de respostas no nível Moderado. Para esta média global contaram as respostas de 88,9% dos avaliadores dos EP’s Centrais neste nível, já que a maioria dos avaliadores dos EP’s Regionais situaram as suas respostas no nível 2 – Pouco.

Questionados sobre se *“A definição de objectivos para funcionários de serviços distintos, não encontra o mesmo grau de exigência na sua concretização”*, verificamos que o nível Elevado foi o nível que os avaliadores dos EP’s Centrais mais seleccionaram – 66,7% - e o Pouco, o mais seleccionado pelos avaliadores dos EP’s Regionais. (Gráfico 11)

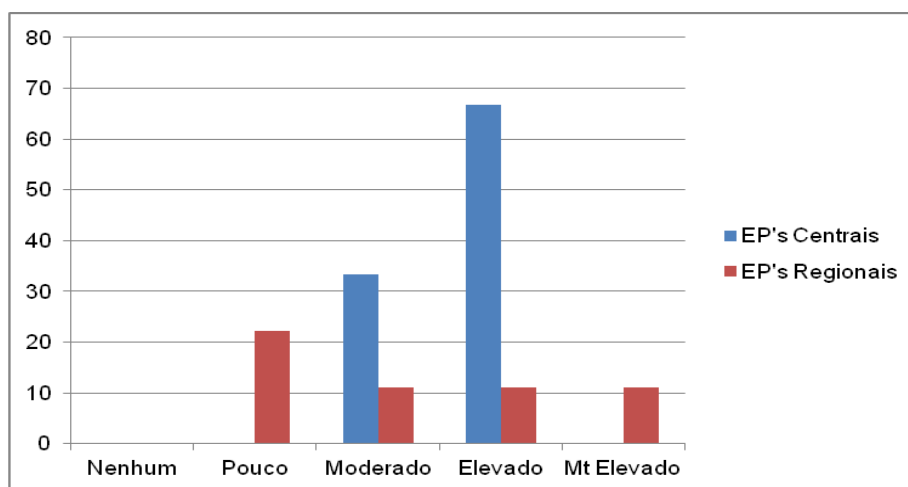


Gráfico 11 – A definição de objectivos e o grau de exigência na sua concretização.

O item: “Ao serem objecto de avaliação apenas as tarefas mensuráveis, o SIADAP não permite avaliar as melhores características do avaliado, comprometendo o efectivo reconhecimento do mérito”, foi talvez o mais consensual entre EP’s Centrais e EP’s Regionais. Nenhum avaliador atribuiu resposta aos níveis 1 e 2, estando a maior percentagem de respostas dos avaliadores dos EP’s Centrais no nível 5 – Muito Elevado – e dos avaliadores dos EP’s Regionais no nível 4 – Elevado.

4. Aferir se existe conhecimento técnico sobre o que é avaliado

Para este objectivo, propôs-se, igualmente, a resposta numa escala de Likert, entre os níveis 1 a 5, apresentando-se como possibilidade de resposta: 1. Nenhum; 2. Pouco; 3. Moderado; 4. Elevado; 5. Muito Elevado.

Iremos apresentar 5 itens do questionário onde foi pedido que revelassem o grau de concordância com cada uma das afirmações.

Uma dessas afirmações foi que “O SIADAP permite tomar maior consciência do que cada secção do EP faz, suas condicionantes e potencialidades”. A maioria dos avaliadores concordou num nível Moderado – 55,6% para os avaliadores dos EP’s Centrais e 44,4% para os avaliadores dos EP’s Regionais. Estes últimos, ainda concordaram, numa percentagem 11%, a um nível Elevado. No que concerne aos avaliadores dos EP’s Centrais, não se verificou a concordância de qualquer avaliador a um nível superior ao 3 – Moderado.

Sobre a afirmação seguinte, se “O SIADAP facilita a liderança, ao propiciar o desenvolvimento do conhecimento dos processos e das actividades de cada secção”, verificamos resultados muito semelhantes aos expostos no item anterior.

Sobre se “O SIADAP veio permitir um conhecimento mais aprofundado sobre as tarefas que o avaliado desempenha”, os dados gerais indicam concordância num nível Elevado, com 55,6% dos avaliadores dos EP’s Centrais a concordarem nesse nível e 33,3% dos avaliadores dos EP’s Regionais a concordarem em igual número, nos níveis Moderado e Elevado.

Perante a afirmação de que “O SIADAP proporciona um contacto frequente com o avaliado no seu dia-a-dia”, os resultados gerais mostram um maior número de respostas nos níveis 2 e 3 - 38,9% e 27,8% - respectivamente. Analisados isoladamente, estes resultados estão em consonância com os verificados nas respostas dos avaliadores dos EP’s Centrais, já que a maior percentagem de respostas dos avaliadores dos EP’s Regionais se verificou no nível 4 – Elevado – com 44,4% de respostas. (Gráfico 12)

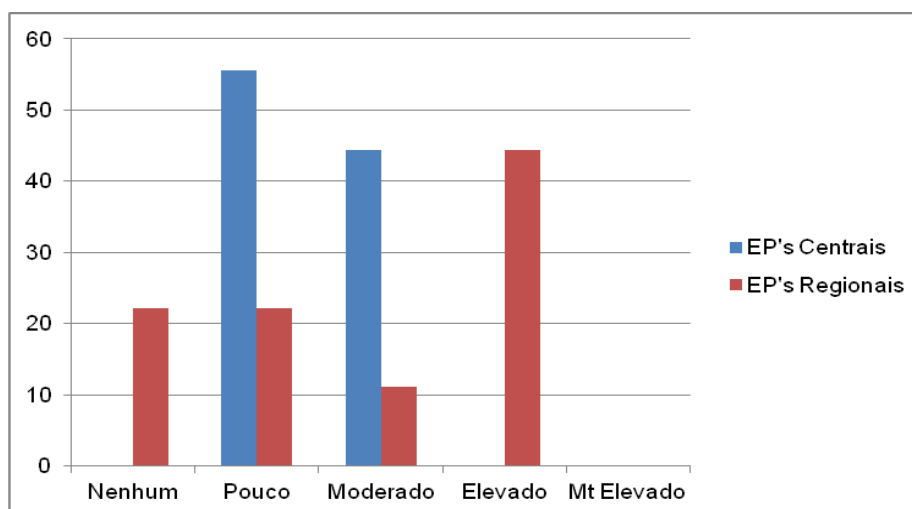


Gráfico 12 – O SIADAP e o contacto com o avaliado.

Perante a afirmação se “O SIADAP veio permitir um conhecimento mais aprofundado sobre os meios que o avaliado tem disponíveis para desempenhar a sua função”, no geral, os avaliadores concordaram Moderadamente – nível 3. Esta tendência verificou-se nas respostas dos avaliadores dos EP's Centrais, com 66,7% de respostas no nível 3. As respostas dos avaliadores dos EP's Regionais foram dispersas entre os níveis 2 a 4, não se verificando acentuadas diferenças percentuais entre os níveis, como no caso dos EP's Centrais.

5. Perceber qual a perspectiva das chefias acerca da participação dos avaliados no processo de avaliação

Devendo o SIADAP ser um processo participado, consideramos pertinente tentar perceber como percebiam os avaliadores o envolvimento dos avaliados no processo de avaliação. Utilizamos uma questão directa, a questão n.º 9 do questionário, facultando um conjunto de itens onde era pedido que assinalassem a opção mais adequada, mantendo-se a escala de Likert, entre os níveis 1 a 5, apresentando-se como possibilidade de resposta: 1. Nenhum; 2. Baixo; 3. Moderado; 4. Elevado; 5. Muito Elevado.

Sobre o item: “Os avaliados envolvem-se activamente no processo de contratualização dos objectivos”, verificamos, no cômputo geral, que o nível 2 – Baixo – obteve a maior percentagem de respostas. Esta tendência de resposta mantém-se nos EP's Centrais, com 88,9% de concordância nesse nível. Os avaliadores dos EP's Regionais concentraram a maioria das suas respostas nos níveis 3 e 4, com 66,7% e 22,2%, respectivamente.

Sobre se “*Os avaliados têm uma atitude pró-activa nas reuniões com o avaliador*”, a maioria das respostas situou-se no nível 2 – Baixo. Esta tendência de resposta mantém-se nos EP’s Centrais, com 88,9% de concordância nesse nível. Os avaliadores dos EP’s Regionais dividiram as suas respostas em igual número pelos itens 2, 3 e 4.

Perante o item: “*O momento da auto-avaliação é entendida pelo avaliado como momento de envolvimento e responsabilização*”, verificamos uma concordância moderada – nível 3 – numa percentagem de 66,7% por parte dos avaliadores dos EP’s Centrais. Relativamente as EP’s Regionais, não se verificou, marcadamente, uma tendência de resposta num nível em particular. Globalmente, são os 3 primeiros níveis a contabilizar o maior número de respostas.

Acerca do item: “*Os avaliados têm consciência que os seus objectivos se definem por referência aos objectivos da organização*”, verificamos uma grande concentração de respostas por parte dos avaliadores dos EP’s Regionais no nível 4 – Elevado – com 88,9% de respostas. Este nível verificou ainda 44,4% de respostas por parte dos avaliadores dos EP’s Centrais. Globalmente, foi o nível que obteve mais respostas.

Para o item: “*Os avaliados mostram-se mais motivados e empenhados com este sistema de avaliação*”, o nível 2 – Baixo – destacou-se nas respostas dos avaliadores, quer dos EP’s Centrais quer dos EP’s Regionais, com uma percentagem de 77,8% cada.

Relativamente à ideia de que “*Através deste sistema de avaliação os avaliados conseguem perceber onde e porque falham*”, verificou-se um predomínio de respostas no nível 2 – Baixo – essencialmente por parte dos EP’s Centrais, com uma percentagem de 88,9%. As respostas dos avaliadores dos EP’s Regionais não destacaram nenhum nível, dispersando as suas respostas nos 3 primeiros níveis.

Para o último item da questão n.º 9 do questionário: “*A participação dos avaliados limita-se a executar os objectivos definidos*”, os avaliadores responderam em maior número entre os níveis 3 a 5 – Moderado a Muito Elevado – não se verificando por parte dos avaliadores dos EP’s Centrais qualquer resposta nos níveis 1 e 2 – Nenhum e Baixo. Relativamente aos EP’s Regionais, encontramos respostas entre os níveis 1 a 4 – Nenhum a Elevado – não tendo havido qualquer resposta no nível 5 – Muito Elevado.

Noutra questão do questionário foi pedido aos avaliadores que se pronunciassem sobre qual a importância que lhes parece ser atribuída pelos avaliados, relativamente aos efeitos da avaliação de desempenho, já que esses efeitos poderiam constituir-se como promotores de participação. Deste modo, foi pedido aos

avaliadores, que de 1 a 5, na escala de Likert, indicassem o nível de importância relativamente a cada situação exposta: 1. Nada Importante; 2. Relativamente Importante; 3. Importante; 4. Muito Importante; 5. Importante a um nível elevado.

No item: “*Identificação de potencialidades profissionais que devem ser desenvolvidas*”, verificamos um predomínio de respostas no nível 2 – Relativamente Importante. Este predomínio verificou-se nas respostas dos avaliadores dos EP’s Centrais, com uma percentagem de 77,8%. As respostas dos avaliadores dos EP’s Regionais foram repartidas entre os níveis 1 a 4 – Nada Importante a Muito Importante – este último nível apenas com 11,1% das respostas. (Gráfico 13)

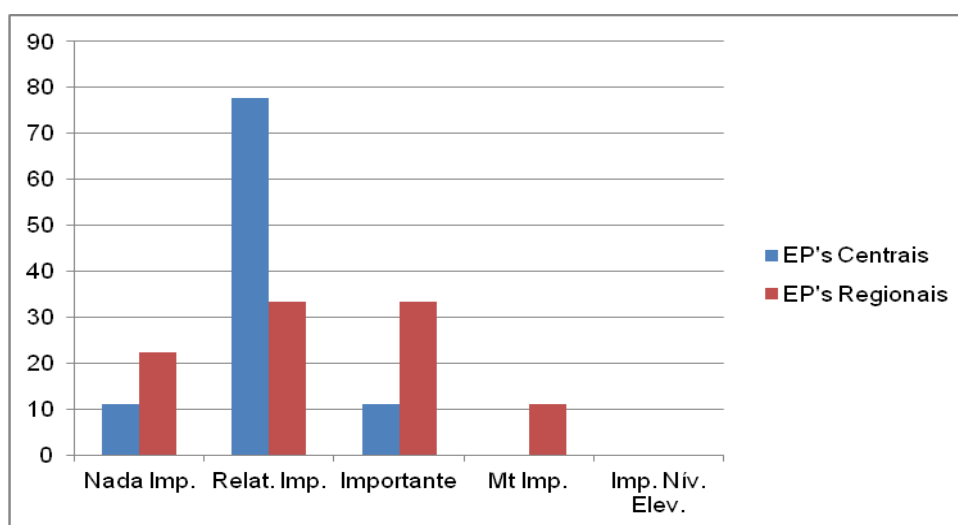


Gráfico 13 – Identificação de potencialidades profissionais.

Relativamente ao item: “*Diagnóstico de necessidades de formação*”, na análise geral, verificamos um maior número de respostas no nível 2 – Relativamente Importante. Esta tendência mantém-se para os EP’s Centrais, com uma percentagem de 55,6%, a mesma que os avaliadores dos EP’s Regionais somaram para o nível 3 – Importante. De realçar, que 33,3% dos avaliadores dos EP’s Centrais percepciona que os avaliados consideram este item Nada Importante.

No item, “*Identificação de competências e comportamentos profissionais merecedores de melhoria*”, verificamos que o nível 2 – Relativamente Importante – obteve o maior número de respostas, todas elas de avaliadores dos EP’s Centrais, numa percentagem de 77,8% e de 38,9% na análise geral. A maioria das respostas dos avaliadores dos EP’s Regionais concentraram-se nos níveis 3 e 4 – Importante e Muito Importante.

O item, “*Melhoria do posto de trabalho e dos processos a ele associados*”, não registou qualquer resposta nos níveis 1 e 5 – Nada Importante e Importante a um nível

Elevado. Os avaliadores dos EP's Centrais consideram-no Relativamente Importante, numa percentagem de 66,7%, e os avaliadores dos EP's Regionais consideram-nos Importante.

No item, *“Alteração do posicionamento remuneratório na carreira e atribuição de prémios de desempenho”*, verificamos que as percentagens máximas obtidas com as respostas dos avaliadores, se situam em níveis quase opostos: 66,7% dos avaliadores dos EP's Centrais respondeu no nível 4 – Muito Importante – enquanto 44,4% dos avaliadores dos EP's Regionais respondeu no nível 1 – Nada Importante – repartindo este grupo de avaliadores a restante percentagem de respostas pelos outros 4 níveis, de modo praticamente equilibrado.

5.2. Discussão dos resultados

Iremos agora, mediante a leitura dos resultados obtidos e por referência ao conhecimento que a pesquisa bibliográfica nos proporcionou, fazer uma análise às respostas dos avaliadores dos diferentes Estabelecimentos Prisionais.

Analisaremos cada objectivo separadamente, e, por último, faremos uma reflexão final.

Objectivo geral

Com este objectivo propusemo-nos a perceber se as medidas contidas no SIADAP são facilmente absorvidas no contexto dos Estabelecimentos Prisionais. Globalmente, as questões do questionário foram pensadas por referência a este objectivo, tendo sido por nós destacadas algumas dessas questões, na tentativa de perceber se o afastamento proposto pelo SIADAP de métodos de gestão burocratizados, são facilmente incorporados por instituições como os Estabelecimentos Prisionais.

Relativamente a estas questões, as assimetrias nas respostas entre os avaliadores dos diferentes EP's não são tão evidentes como noutras já referidas noutros objectivos, à excepção das questões onde hipoteticamente referimos que a realidade dos EP's, decorrente da sua missão e objectivos, carece de regras e procedimentos altamente definidos, próximos do modelo burocrático. Especialmente nesta situação, verificamos que os EP's Regionais parecem não estar totalmente de acordo, parecendo mais claro para os avaliadores dos EP's Centrais que o modelo de

avaliação proposto pelo SIADAP é mais adaptado a organizações com modelos de gestão flexíveis.

No que diz respeito à possibilidade de descentralização de procedimentos, na perspectiva dos avaliadores o SIADAP não promoveu alterações neste sentido. Aliás, a figura do Conselho Coordenador de Avaliação não existe em cada Estabelecimento Prisional, mas sim centralizado na Direcção-Geral dos Serviços Prisionais, levando os avaliadores a considerarem que esta centralidade torna o processo demasiado moroso e burocrático.

Talvez por isso, e também pelo processo ter de passar por diferentes fases, que deveriam estimular o interesse e participação de todos os níveis da hierarquia, se verifica antes o sentimento de que a sistematização pedida pelo sistema de avaliação lhe imprime um carácter administrativo, representando o cumprimento do SIADAP mais uma tarefa a ser desempenhada pelos EP's.

A centralidade do modelo de avaliação para a obtenção de resultados, por sua vez previamente determinados e materializados nos objectivos definidos e a cumprir, poderá conduzir a que se descurem elementos importantes para a missão da instituição. O trabalhador, com objectivos definidos dos quais vai depender a sua avaliação, poderá vivenciar a situação paradoxal de ter de decidir se executa uma tarefa relativa ao cumprimento do(s) objectivo(s), ou uma outra, mais premente para a acção da instituição em determinado momento.

Quanto à possibilidade do SIADAP traduzir o real valor do avaliado, para a maioria dos avaliadores este sistema de avaliação não traduz o real valor dos trabalhadores. A implementação do sistema de quotas, ao tentar combater o anterior sistema, tido como inflacionador das avaliações, não solucionou o problema, pois ficam de fora das classificações mais elevadas trabalhadores que as poderiam também merecer. Este foi um dos itens mais contestados aquando da implementação do modelo, pois daqui relevam efeitos concretos para a carreira de cada trabalhador, em termos de progressão, remuneração e até em termos motivacionais.

Os avaliadores consideram que a aplicação do modelo de avaliação apenas avaliando a componente competências, situação que se verifica para as unidades orgânicas afectas à DGSP, será mais justo e adequado para se aferir o real valor do avaliado, sentindo que o próprio trabalhador se empenhará mais, direccionando a sua acção para tarefas mais produtivas para a instituição mas que, por não serem passíveis de se transformar em objectivos, não eram directamente avaliadas. Ainda que possam retirar a objectividade que o sistema de avaliação defende, parece ser, no contexto em análise, um mal menor.

Primeiro objectivo específico

O primeiro objectivo específico, procurou “*perceber em que medida o modelo de avaliação estabelecido pelo SIADAP propicia o desenvolvimento da organização, promovendo acção e resultados mais eficientes, eficazes e racionais*”. Pensamos neste objectivo atendendo à centralidade atribuída às questões da eficácia, da eficiência e da racionalidade presentes na filosofia do SIADAP, tentando, assim, perceber como algumas das premissas centrais do modelo de avaliação em estudo se poderão enquadrar nos Estabelecimentos Prisionais. Nesta perspectiva, recorreremos a algumas das ideias subjacentes ao modelo da Nova Gestão Pública que nortearam o surgimento do SIADAP, tentando também perceber se o desenvolvimento da missão dos EP’s, com o SIADAP, se encontra mais facilitada.

Lendo os resultados apresentados, percebemos que, no que concerne a algumas das premissas da Nova Gestão Pública, no geral, os avaliadores consideram-nas adequadas à realidade dos EP’s, à excepção da possibilidade de o SIADAP vir permitir um maior “enfoque no utente e na qualidade do serviço que lhe é prestado”, em que os avaliadores dos EP’s Centrais consideraram ser pouco adequada à realidade vivida nos EP’s. Nestes EP’s, verificou-se também, globalmente, maior reticência por parte dos avaliadores em responderem no item Muito Adequado.

Os EP’s Centrais demonstraram também maior dificuldade em encontrar no SIADAP um facilitador na definição e operacionalização dos objectivos prioritários, bem como na possibilidade da definição de objectivos traduzir produtividade, eficácia e eficiência.

Parece-nos que a implementação do SIADAP, numa organização com as características dos Estabelecimentos Prisionais, não conduzirá necessariamente a maior desenvolvimento, no sentido de promover acções e resultados mais eficazes, eficientes e racionais, sobretudo nos EP’s Centrais. A complexidade dos EP’s, decorrente da sua missão e idiossincrasias, parece valorizar mais os resultados qualitativos e os processos em que estes se desenvolvem.

Segundo objectivo específico

No objectivo seguinte, tentamos *perceber se na definição de objectivos individuais se identificam dificuldades na relação com os objectivos da instituição*, uma vez que, sendo definidos em cascata, pareceu-nos pertinente perceber se há dificuldade nesta articulação.

Os resultados mostraram uma dificuldade moderada, sendo mais sentida pelos avaliadores dos EP's Centrais. Daí se poderá inferir que o tamanho e a complexidade dos EP's dificulta o processo de definição de objectivos individuais quando se pretende que estejam em consonância com os objectivos definidos para o EP.

Terceiro objectivo específico

Neste objectivo propusemo-nos a perceber qual a dificuldade sentida pelos avaliadores na definição dos objectivos individuais, mas agora, relativamente à função que o avaliado desempenha.

Talvez pela sua dimensão, o que verificamos poder-se-à traduzir, relativamente aos avaliadores dos EP's Centrais, na manifestação de maior dificuldade na definição de objectivos, não só quando questionados globalmente, mas também quando colocados perante as hipotéticas dificuldades que apresentamos no questionário. Em todas elas revelaram sempre dificuldades num nível Elevado e quase sempre num nível Muito Elevado. Por sua vez, os avaliadores dos EP's Regionais, situaram as suas respostas em níveis que nos permitem considerar não sentir as dificuldades do mesmo modo quando têm de definir objectivos.

Assim, considerando todas as dificuldades sentidas, percebe-se que por muito objectivo que pretenda ser o sistema de avaliação, o quotidiano do EP, inscrito num conjunto de rotinas e procedimentos, encontra imponderáveis que podem afectar o cumprimento dos objectivos propostos, que, por sua vez, são “estes” e não “aqueles”, por impossibilidade de se lhes encontrar indicadores de medida adequados, o que não significa, como vimos na apresentação dos resultados, que não sejam esses os mais importantes para o serviço/secção e para a própria missão do EP.

Uma outra situação que nos parece merecer destaque, diz respeito às reticências apresentadas pelos avaliadores relativamente à possibilidade do SIADAP promover o reconhecimento do mérito dos avaliados. Este reconhecimento fica comprometido, quando se verificam dificuldades em definir objectivos com o mesmo grau de exigência para os diferentes avaliados, como manifestaram os avaliadores de todos os EP's.

Quarto objectivo específico

Neste objectivo procuramos *aferir se existe conhecimento técnico sobre o que é avaliado*, ou seja, perceber se os avaliadores têm um conhecimento aprofundado sobre as tarefas desempenhas pelos funcionários que avaliam e sobre as

competências de cada serviço/secção do EP, bem como, sobre os meios disponíveis para a concretização dessas mesmas tarefas.

A pertinência desta informação pareceu-nos justificar-se, uma vez que, para a manutenção de um sistema de avaliação assente na coerência e no sentido de justiça, deverá existir um conhecimento global da instituição por parte de quem avalia, já que do resultado da avaliação se irão produzir efeitos que afectam o avaliado e a própria instituição.

O que verificamos foi que a implementação do SIADAP veio permitir aos avaliadores terem um melhor conhecimento sobre as tarefas desempenhadas pelo avaliado, e, no que diz respeito aos avaliadores dos EP's Regionais, maior contacto com o avaliado e um maior conhecimento das actividades de cada secção.

Nestes aspectos, não fica muito claro que a implementação do SIADAP tenha permitido aos avaliadores dos EP's Centrais grande mudança relativamente ao modelo anterior.

Quinto objectivo específico

Como foi possível constatar na apresentação de resultados, os avaliadores consideram que o grau de participação dos avaliados em todo o processo de avaliação é Baixo, demonstrando, contudo, que os avaliados sentem que os objectivos que lhes são definidos se relacionam com os objectivos do EP.

A percepção da fraca participação dos avaliados é mais notória nos EP's Centrais, sendo quase unânime para estes avaliadores que o envolvimento dos avaliados na contratualização dos objectivos e nas reuniões, se manifesta num Baixo nível de participação. Para os avaliadores dos EP's Regionais, sobre a participação a este nível, não se verificou um padrão de resposta evidente num determinado nível.

Os níveis de participação poderão não ser os esperados, num sistema de avaliação que pretende o envolvimento de todos, talvez porque não se vislumbre nos potenciais efeitos previstos na Lei, resultados concretos e visíveis para os avaliados, tendo sido, precisamente na única situação onde os efeitos da avaliação de desempenho têm impacto mais imediato e directo com a vida dos avaliados, que se verificaram respostas no nível 4 – Muito Importante – que concerne à alteração de posicionamento remuneratório. Mais uma vez, este indicador foi sobretudo notório na percepção dos avaliadores dos EP's Centrais.

Quanto aos elementos relativos à possibilidade do sistema de avaliação possibilitar o desenvolvimento profissional, por via, por exemplo, da formação, são globalmente percebidos como tendo pouca importância. A atribuição deste nível

de importância verificou-se também acerca da possibilidade do sistema ser encarado pelos avaliados como possibilitador de identificação de potencialidades profissionais e orientador da acção, no sentido de melhor se perceber onde e porque falham em determinada(s) tarefas(s).

Uma vez mais, também nestes aspectos se torna evidente a percepção da pouca adesão dos avaliados por parte dos avaliadores dos EP's Centrais, sendo, contudo, quase unânime para os avaliadores de ambos os EP's que os avaliados não se encontram motivados com o actual sistema de avaliação, e que, de modo geral, a participação dos avaliados se limita a executar os objectivos definidos.

5.3. Principais dificuldades na implementação do SIADAP

Globalmente, parece-nos que todos os avaliadores encontram entraves à implementação do SIADAP no contexto dos Estabelecimentos Prisionais por referência aos princípios basilares contidos no modelo de avaliação e no paradigma que lhe está subjacente.

Às maiores diferenças encontradas na percepção dos avaliadores dos diferentes EP's, relacionou-se com a dificuldade sentida na definição de objectivos individuais, quer por referência aos objectivos da instituição, quer por referência às tarefas realizadas pelo avaliado, em que os avaliadores dos EP's Regionais manifestaram menor dificuldade na sua definição. Também para estes avaliadores, a missão e os objectivos dos EP's não terão que se desenvolver num padrão de gestão burocrático.

Estas apreciações levam-nos a verificar que o tamanho da instituição, e o consequente aumento da sua complexidade em termos de procedimentos e até mesmo relacionais, implicará que se desenvolva em redes de funcionamento e comunicação mais formais e menos flexíveis, mais próximos do modelo burocrático.

Deste modo, partimos para a apresentação daquelas que nos parecem ser as maiores dificuldades que os avaliadores dos EP's encontram na implementação do SIADAP.

1. Reconhecimento e distinção do mérito

Os avaliadores manifestaram que o sistema de avaliação não permite o reconhecimento do mérito ou a distinção correcta do mesmo, tendo demonstrado sentir dificuldade em definir objectivos com o mesmo grau de exigência entre os avaliados. Ainda que o SIADAP lhes tenha permitido aumentar o conhecimento do que

os seus avaliados fazem, não possibilitou um maior conhecimento sobre o todo da instituição, ficando em causa uma correcta diferenciação de desempenhos.

2. Não tradução do real valor do avaliado

Relaciona-se com a anterior, mas pareceu-nos importante destaca-la, na medida em que não só a distinção de mérito influenciou na carreira do avaliado, como a sua mais rápida progressão e o consequente aumento de remuneração está indexado ao sistema de avaliação, como estipula a Lei 12-A/2008 de 27 de Fevereiro, que estabelece os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas.

O sistema de avaliação, não aplicado correctamente dentro de um contexto de gestão apropriado, não só não melhora os resultados obtidos como promoverá a descrença no sistema, a desmotivação, diminuirá o nível de desempenho e os níveis de produtividade (Madureira e Rodrigues: 2011, 23).

3. Centralização de procedimentos e burocratização do processo

A implementação do SIADAP não promoveu a descentralização de procedimentos que se impunha, em larga medida por as dinâmicas dos EP's se parecerem enquadrar num modelo de gestão burocrático. A centralidade das decisões encontra-se na Direcção-Geral dos Serviços Prisionais, sendo lá que se encontra a figura da Comissão Coordenadora de Avaliação, que, tal como foi manifestado pelos avaliadores, a sua função tende a tornar o processo demasiado moroso e burocrático. A forma como está desenhado o sistema de avaliação, repartido em diferentes fases, além de não promover a participação e o interesse de todos os níveis hierárquicos, parece conduzir antes a uma “rotina de processamento periódico” conduzindo à “rotinização e burocratização” (Chiavenato: 1996, 131).

4. Baixo nível de participação

Os avaliadores demonstraram que a sua percepção sobre o nível de participação dos avaliados é baixa, não sentindo que estes se identifiquem com o sistema de avaliação.

Verifica-se antes um distanciamento dos avaliados para com o sistema, decorrente da dificuldade em lhe atribuírem sentido. Esta dificuldade poderá advir da constatação de mecanicidade que envolve o processo, que, como já referimos, parece constituir-se como mais uma tarefa a ser cumprida pelos EP's do que encarada como uma mais valia para o desenvolvimento profissional do trabalhador e da organização globalmente.

O cumprimento do processo limitando-o à atribuição da classificação, pode encerrar o avaliado numa “rotina meramente taxativa” tornando-o “um elemento passivo e alienado do sistema” (Chiavenato: 1996, 136), que, como vimos, em muito contribuirá o facto do sistema se desenvolver num processo que, para os avaliadores, não traduz o real valor do avaliado.

A rotinização e a mecanicidade que parece caracterizar o sistema de avaliação nos EP's, não parece contribuir para o desenvolvimento dos efeitos previstos legalmente, nomeadamente no âmbito do subsistema do SIADAP 3, o que é demonstrado pela parca importância que os avaliados lhe atribuem, sendo o efeito relativo à alteração de posicionamento remuneratório aquele que mais preocupa os avaliados. Esta situação é compreendida, na medida em que este é o efeito com repercussões mais concretas na vida do trabalhador, já que o sistema estabelece uma ligação directa entre a progressão na carreira e a avaliação de desempenho, como já referido. Mais uma vez, também nesta situação, se poderá colocar em causa a justiça do sistema de avaliação, por referência às próprias reticências dos avaliadores quando referem a incapacidade do sistema em avaliar com fidelidade os trabalhadores.

A participação de todos os níveis da hierarquia ao longo do processo, revela-se também parca, mantendo-se a tendência verificada ao nível global da Administração Pública, ainda antes da implementação do modelo de avaliação reformulado em 2007, que considerou o envolvimento de toda a estrutura hierárquica “escasso e incipiente” (Madureira e Rodrigues: 2011, 18).

5. Enfoque nos resultados

Como tem sido demonstrado, a centralidade deste sistema de avaliação prende-se com o enfoque na obtenção de resultados obrigatoriamente definidos, materializados na figura dos objectivos.

Mesmo quando os avaliados entendem que os seus objectivos são definidos por referência aos objectivos da instituição, o sistema pode ser desvirtuado pela necessidade sentida pelos avaliados em seguir à risca o prescrito pelos objectivos, na medida em que dali resultarão efeitos para a sua carreira, quer seja em termos de promoção, quer seja para evitar penalizações. Será, portanto, fácil de compreender que os avaliados centrem a sua atenção no cumprimento dos objectivos que lhe são definidos.

Daqui deriva que importantes tarefas para a missão da instituição possam ficar comprometidas por não se encontrarem materializadas nos objectivos, na medida em que nem sempre essas tarefas podem ser quantificadas. Na esteira de Madureira e Rodrigues (2011), a possibilidade de quantificar desempenhos é mais propícia em

organizações que se movimentam numa lógica empresarial, relativamente às aquelas que desenvolvem a sua actividade numa lógica mais burocrática, “naturalmente mais vocacionada para os processos do que para os resultados” (p. 10). Nas dinâmicas diárias das instituições públicas, concretamente os EP’s, verificam-se imponderáveis que colidem com a quantificação e métrica do sistema de avaliação.

Como já tivemos oportunidade de referir, no ano de 2011, a Direcção Geral dos Serviços Prisionais definiu que as carreiras de Assistente Operacional e Assistente Técnico seriam avaliadas apenas mediante a componente competências. Esta poderá ter sido a forma encontrada de minimizar as dificuldades e as lacunas que acompanhavam a definição de objectivos, que, como vimos manifestado pelos avaliadores, poderá ser o menor dos males.

Conclusões

A Administração Pública Portuguesa caracterizou-se durante largas décadas por se inscrever, na teoria e na prática, dentro dum modelo burocrático de gestão. A utilização deste modelo não foi, é certo, apanágio apenas de Portugal, no entanto, vários países europeus foram assumindo algumas décadas mais cedo modelos de gestão mais próximos dos utilizados na gestão privada.

O modelo burocrático, pela rigidez que o enforma, não se apresentou como um modelo permeável ao conjunto de mudanças, não só sociais, culturais e políticas, como também as decorrentes da actividade institucional diária. Ou seja, a teoria preconizada por Weber, assumida no seu limite, poderia conduzir àquilo que metaforicamente o sociólogo nomeou de “gaiola de ferro”, colocando as instituições públicas fechadas sobre si mesmas, envoltas num ciclo de rotinas e comportamentos padronizados.

A Nova Gestão Pública procurou abrir essa “gaiola”, propondo um modelo teóricamente simples, que, logo numa primeira impressão, se apresentou como uma lufada de ar fresco no núcleo de uma Administração Pública estática e passiva. No entanto, também a Nova Gestão Pública, seguida cegamente, não deixará de se constituir como um modelo de gestão pouco permeável, quando aplicado a contextos que pela sua natureza implicam rotinas e procedimentos algo rígidos e burocratizados.

Com a presente investigação verificamos que o SIADAP, assentando nas linhas de força da Nova Gestão Pública, não encontra terreno fértil em contextos com características e rotinas como aquelas que diariamente se verificam nos Estabelecimentos Prisionais, aumentando o nível de dificuldade e inadaptação do sistema proporcionalmente à sua dimensão, ou seja, verificamos que as dificuldades aumentam com a dimensão dos EP's. No entanto, em questões fundamentais como a participação e o envolvimento de todos os intervenientes, bem como na descentralização de processos, por exemplo, todos os avaliadores manifestaram sentir que o sistema de avaliação fica aquém do esperado teoricamente. Talvez neste sentido, desde o ano de 2011, o SIADAP é aplicado nos EP's apenas avaliando a componente Competências, o que nos parece ser revelador da percepção da incapacidade do sistema de avaliação ser aplicado neste contexto na sua plenitude. Mantêm-se, contudo, os efeitos da classificação no que concerne ao conjunto da vida profissional do trabalhador, estando a progressão/remuneração totalmente dependente do sistema de avaliação.

Deste modo, mais do que análises teóricas acerca dos limites e potencialidades dos diferentes modelos de gestão, será o dia-a-dia institucional que melhor poderá definir as suas limitações e potencialidades, devendo qualquer movimento de reforma atender às idiossincrasias de cada instituição e não ser aplicado como um mero receituário. A instrumentalização do sistema de avaliação poderá ter efeitos perniciosos, não promovendo qualquer mudança pela incapacidade de estimular o envolvimento e a participação dos destinatários do sistema que, por sua vez, o sentirão cada vez mais como algo a cumprir, muitas vezes em detrimento de tarefas qualitativamente mais importantes e que não cabem dentro da objectividade do modelo de avaliação.

Não foi objectivo desta investigação destacar positiva ou negativamente qualquer modelo de gestão, mas antes alertar para as lógicas próprias que estão inerentes a qualquer sistema público, na medida em que existem “diferenças substanciais na natureza das tarefas, nas finalidades, nos valores de referência e no significado dos serviços prestados” (Santiago; Magalhães; Carvalho: 2005, 3). A abordagem sobre a gestão dos serviços públicos deverá ser encarada numa perspectiva integrada, sustentada e interdisciplinar, não parecendo, assim, que a trajectória passe por estabelecer dicotomias ou irradiar modelos de gestão apenas porque algumas das suas características se mostram caducas.

Por tudo isto julgamos pertinente, para futuras investigações, aferir qual a perspectiva dos trabalhadores destas instituições, no sentido de perceber como estes sentem a aplicação do modelo de avaliação e, também, dentro de uma margem temporal de pelo menos 3-4 anos ser analisada e comparada a implementação da componente competências como único meio de avaliação de desempenho, relativamente à implementação do SIADAP analisada na presente investigação.

Bibliografia

Almeida, Fernando Neves de (1996) *Avaliação de Desempenho para Gestores*. Lisboa: McGraw-Hill

Araújo, Joaquim (2007) *Avaliação da Gestão Pública: a Administração Pós Burocrática*. Conferência UNED, Repositorium da Universidade do Minho

Araújo, Joaquim (2005) *A Reforma Administrativa em Portugal: em Busca de um Novo Paradigma*. Núcleo de Estudos em Administração e Políticas Públicas, Repositorium da Universidade do Minho

Bilhim, João (1998) “Problemas da Gestão por Objectivos na Administração Pública Portuguesa”. In Fórum 2000 Renovar a Administração, *Gestão por Objectivos na Administração Pública*. Lisboa

Bilhim, João (2004) *Qualificação e Valorização de Competências*. Porto: Sociedade Portuguesa de Inovação

Blum, Jürgen & Manning, Nick (2009) “Public management reforms across OECD countries”. Bovaird, Tony & Löffler, Elke (eds.), In *Public Management and Governance*, pp. 41-58, London & New York: Routledge

Carvalho, Teresa (2009) *Nova Gestão Pública e Reformas da Saúde – O profissionalismo numa encruzilhada*. Lisboa: Edições Sílabo

Chiavenato, Idalberto (1996) *Recursos Humanos na Empresa*. Editora Atlas S.A. São Paulo – 3.^a Edição

Chiavenato, Idalberto (1999) *Gestão de Pessoas: o novo papel dos recursos humanos nas organizações*. Rio de Janeiro: Campus

Cunha, Rita Campos e (1996) *A Gestão de Recursos Humanos na Estratégia da Empresa*. Colecção APRENDER, IEFP

Gil, António Carlos (1994) *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. Editora Atlas S.A. São Paulo – 4.^a edição

Guerra, Isabel Carvalho (2006) *Pesquisa Qualitativa e Análise de Conteúdo. Sentidos e formas de uso*. Estoril: Principia

Hunt, James G., Osborn, Richard N. et al (1998) *Fundamentos do Comportamento Organizacional*. Porto Alegre: ARTEMED Editora.

Lalanda, Piedade (1998) “Sobre a metodologia qualitativa na pesquisa sociológica”. In *Análise Social*, vol. XXXIII (148), (4.º), 871-883

Madureira, César e Rodrigues, Miguel (2006) “A Administração Pública do século XXI: Aprendizagem organizacional, mudança comportamental e reforma administrativa”. In *Comportamento Organizacional e Gestão*, Vol. 12, N.º 2, 153-171

Madureira, César e Rodrigues, Miguel. (2006) “A avaliação do desempenho dos funcionários e dos dirigentes na Administração Pública portuguesa: avanços e incoerências”. 4º Congresso Nacional de Administração Pública. *Novos Modelos de Administração Pública*. INA, Lisboa 2006

Madureira, César e Rodrigues, Miguel (2007) *Os Desafios da Avaliação de Desempenho na Administração Pública do século XXI*. Congresso Nacional da Administração Pública

Madureira, César e Rodrigues, Miguel (2011) *A Avaliação do Desempenho Individual no Contexto da Administração Pública Portuguesa. Desafios e Limitações do SIADAP*. I Encontro Internacional Trabalho, Organizações e Profissões - FLUP

Martins, Heloísa (2004) “Metodologia Qualitativa de Pesquisa”. In *Educação e Pesquisa* v.30, n.º 2, p. 289-300, Maio/Agosto

Medeiros, Paulo Henrique Ramos (2006) “Do Modelo Racional-Legal ao Paradigma Pós-Burocrático: Reflexões sobre a Burocracia Estatal”. In *o&s* v.13, n.º 37, Abril/Junho

Mendes, Manuel Vieira (2003) *A Reforma da Administração Pública em Portugal*. In Seminário sobre Políticas da Administração Pública e Novo Código do Trabalho. Sindicato dos Trabalhadores da Função Pública do Norte

Moreira, José Manuel e Alves, André Azevedo (2010) *Gestão Pública e Teoria das Burocracias*. Oeiras: INA

Moreira, José Manuel e Alves, André Azevedo (2004) *O que é a Escolha Pública*. Cascais: Principia

Moreira, José Manuel (2002) *Ética, Democracia e Estado. Para uma nova cultura da Administração Pública*. Cascais: Principia

Neves, José Luís (1996) “Pesquisa qualitativa – Características, usos e possibilidades”. In *Caderno de pesquisas em administração*, São Paulo, V. 1, n.º 3, 2.º Sem.

Nolasco, Maria Inês (2004) “A Evolução da Qualidade na Administração Pública Portuguesa”. In *Cadernos BAD 2*, pp. 33-47

OCDE (2008) *Avaliação do Processo Orçamental em Portugal*. Direcção Geral do Orçamento

Raymond Quivy & Luc Van Campenhoudt (2005) *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Gradiva. 4.ª edição

Rocha, J. A. Oliveira (2005) *Quadro Geral da Evolução da Gestão de Recursos Humanos na Administração Pública*. Conferência ISCAL, Repositorium da Universidade do Minho

Rocha, J. A. Oliveira (1998) “Gestão por Objectivos na Administração Pública”. In Fórum 2000 Renovar a Administração, *Gestão por Objectivos na Administração Pública*. Lisboa

Rodrigues, Jorge (2010) *Avaliação do Desempenho das Organizações*. Lisboa: Escolar Editora

Santiago, Rui, Magalhães, António e Carvalho, Teresa (2005) *O Surgimento do Managerialismo no Sistema de Ensino Superior Português*. CIPES

Santos, Boaventura de Sousa (2003) *A reinserção social dos reclusos. Um contributo para o debate sobre a reforma do sistema prisional*. Observatório Permanente da Justiça Portuguesa. CES: Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

Santos, Boaventura de Sousa (2003) *Um Discursos Sobre as Ciências*. Porto: Edições Afrontamento. 3.ª edição

Santos, Gonçalo Castilho dos (2009) “A Reforma da Administração Pública Portuguesa 2005/2009”. In XI Conferência Ibero-americana dos Ministros da Administração Pública e Reforma do Estado

Seixo, José Manuel (2007) *Gestão do Desempenho*. Lisboa: Lidel

Vaz, Rui (2008) *Subsistema de Avaliação do Desempenho dos Trabalhadores da Administração Pública (SIADAP 3). Da Teoria à (boa) Prática*. In Conferência sobre Práticas de Utilização do Novo SIADAP. Lisboa

Weber, Max (1999) *Economia e Sociedade*. Brasília: Fundação da Universidade de Brasília

Yin, Robert (2004) *Estudo de Caso: Planejamento e Métodos*. São Paulo: Bookman. 3.ª edição

Diplomas legais consultados:

Decreto-Lei n.º 783/76, de 29 de Outubro. Consagra uma magistratura especializada no cumprimento das penas e medidas de segurança privativas de liberdade.

Decreto-Lei n.º 191-C/79, de 25 de Junho. Estabelece o ordenamento das carreiras.

Decreto Regulamentar n.º 57/80, de 10 de Outubro. Determina a classificação de serviço na função pública.

Decreto Regulamentar n.º 44-A/83, de 01 de Junho. Revê o regime de classificação de serviço na função pública

Decreto-Lei n.º 174/93, de 12 de Maio. Regime legal da carreira do corpo da guarda prisional.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 95/2003, de 30 de Julho. Linhas de orientação da reforma da Administração Pública.

Lei n.º 10/2004, de 22 de Março. Cria o Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/2004, de 21 de Abril. Aprova a operacionalização da Reforma da Administração Pública.

Decreto Regulamentar n.º 19-A/2004, de 14 de Maio. Regulamenta a avaliação do desempenho dos trabalhadores e dirigentes intermédios da Administração Pública. Lei 4/2004, de 15 de Janeiro. Princípios e normas a que deve obedecer a organização da Administração directa do Estado.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 109/2005, de 30 de Junho. Conjunto de medidas no âmbito do sistema de carreiras e do sistema de avaliação do desempenho.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 124/2005, de 04 de Agosto. Estabelece o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE).

Resolução do Conselho de Ministros n.º 199/2005, de 29 de Dezembro. Determina normas e prazos para o Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho da Administração Pública.

Lei n.º 15/2006, de 26 de Abril. Fixa os termos de aplicação do actual sistema integrado de avaliação do desempenho da Administração Pública.

Decreto-Lei 125/2007, de 27 de Abril. Define missão, atribuições e tipo de organização interna da Direcção Geral dos Serviços Prisionais.

Portaria 516/2007, de 30 de Abril. Determina a estrutura nuclear dos serviços e as competências das respectivas unidades orgânicas da Direcção Geral dos Serviços Prisionais.

Portaria 559/2007, de 30 de Abril. Fixa o número máximo de unidades orgânicas flexíveis da Direcção Geral dos Serviços Prisionais.

Lei n.º 66-B/2007, de 28 de Dezembro. Estabelece o Sistema Integrado de Gestão e Avaliação do Desempenho na Administração Pública

Portaria nº 1633/2007, de 31 de Dezembro. Aprova os modelos de fichas de auto-avaliação e avaliação do desempenho.

Decreto-Lei n.º 21/2008, de 31 de Janeiro. Remodelação do parque penitenciário.

Lei 115/2009, de 12 de Outubro. Aprova o Código da Execução das Penas e Medidas Privativas da Liberdade

Lei 12-A/2008, de 27 de Fevereiro. Estabelece os regimes de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas

Páginas electrónicas consultadas:

<http://www.mj.gov.pt/PT/Ministerio/HistoriaMinisterio/Paginas/default.aspx>, história do Ministério da Justiça, acedida em Agosto de 2011

<http://www.redeconhecimentojustica.mj.pt/Category.aspx?id=78>, acervo museológico da Direcção Geral dos Serviços Prisionais, acedida em Agosto de 2011

http://www.dgap.gov.pt/upload/Legis/2004_ot_n_06_dgap.pdf, Orientação Técnica n.º 06/DGAP/2004, acedida em Agosto de 2011

http://intranet.uminho.pt/Arquivo/Legislacao/AvaliacaoDesempenho/Manual_Avaliacao_Desempenho.pdf, Manual de apoio à Avaliação de Desempenho, acedida em agosto de 2011

<http://www.dgsp.mj.pt>,

Anexo



Questionário

O presente questionário decorre de uma investigação realizada no âmbito do Mestrado em Administração e Gestão Pública, da Universidade de Aveiro. Neste procuramos identificar e caracterizar a perspectiva das chefias sobre o Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP), especificamente no contexto dos Serviços Prisionais.

As respostas ao questionário não serão classificadas como certas ou erradas, interessando unicamente saber a sua opinião, baseada na sua experiência pessoal. No final do questionário será dado espaço para, caso queira, poder esclarecer alguma questão ou exprimir alguma ideia acerca do tema que o presente questionário não possibilitou.

As informação recolhidas são confidenciais sendo utilizadas apenas no âmbito desta investigação. A resposta ao presente questionário não levará mais de 15 minutos. Desde já, agradecemos a colaboração.

Indique, por favor, com um X a opção que considera mais adequada, atendendo ao solicitado em cada questão/item. No caso de querer corrigir alguma resposta risque a não pretendida e coloque um círculo à volta da escolhida ou, conforme o caso, faça um novo X.

1. Indique, por favor, o cargo que ocupa no Estabelecimento Prisional:

Director/a	Substituto/a do/a Director/a	Adjunto/a do/a Director
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

2. Relativamente ao pessoal avaliado pelo SIADAP, indique qual ou quais a/s carreira/s que avalia:

Assistente Operacional	Assistente Técnico	Técnico Superior	Outra Qual?
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/> _____

3. Em que medida cada um dos seguintes elementos contidos no SIADAP tem condições para ser aplicado no contexto de um Estabelecimento Prisional, atendendo à sua especificidade.

Coloque um X na opção que considera mais adequada, considerando 1 Não Aplicável 2 Muito Pouco Adequado 3 Pouco Adequado 4 Adequado 5 Muito Adequado



	1	2	3	4	5
Orientação para os resultados.					
Enfoque no utente e na qualidade do serviço que lhe é prestado.					
Distinção de desempenhos, reconhecendo o mérito.					
Promotor de acções mais racionais, eficientes e eficazes.					
Facilitador da introdução de métodos de gestão descentralizados.					
Diminuição de hierarquias.					

4. Indique, por favor, em que medida considera que cada um dos factores abaixo indicados poderá limitar a implementação do SIADAP no contexto dos Estabelecimentos Prisionais. Coloque um X na opção que considera mais indicada, considerando 1 Nada 2 Pouco 3 Moderado 4 Elevado e 5 Muito Elevado

	1	2	3	4	5
A realidade dos Estabelecimentos Prisionais é demasiado complexa e os seus procedimentos rigidamente formalizados para a transposição de um sistema de avaliação, que apesar de ambicioso nos seus objectivos, é mais adequado a contextos organizacionais flexíveis.					
O quotidiano dos Estabelecimentos Prisionais, atendendo à sua missão e objectivos, tem de seguir um modelo de gestão tendencialmente burocrático.					
A estrutura hierarquizada dos Estabelecimentos Prisionais condiciona a criação de dinâmicas entre diferentes níveis da hierarquia.					
A necessidade de regras e procedimentos bem definidos condiciona a interacção entre secções e departamentos dentro do Estabelecimento Prisional.					
A missão dos Estabelecimentos Prisionais é coerente com resultados qualitativos, interessando mais o processo em que se desenvolve do que o resultado em si mesmo.					

Que outros factores, na sua opinião, poderão influenciar a dificuldade de implementação dos princípios contidos no SIADAP nos Estabelecimentos Prisionais? (**resposta facultativa**)



5. Qual o grau de dificuldade que sente na definição de objectivos individuais relativamente à sua relação com os objectivos do Estabelecimento Prisional?

Nenhum	Baixo	Moderado	Elevado	Muito Elevado
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

6. Qual o grau de dificuldade que sente na definição de objectivos individuais relativamente à sua relação com a função desempenhada pelo avaliado?

Nenhum	Baixo	Moderado	Elevado	Muito Elevado
<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Se respondeu Nenhum na pergunta anterior não responda à questão seguinte. Avance, por favor, para a questão n.º 8. Se indicou qualquer uma das outras opções, responda, por favor, à questão n.º 7.

7. Considerando cada uma das situações abaixo descritas e relativamente à dificuldade que sente na definição de objectivos individuais no contexto do Estabelecimento Prisional, em que grau elas estão presentes?

Coloque um X na opção que considera mais adequada, considerando 1 Nenhum 2 Baixo 3 Moderado 4 Elevado e 5 Muito Elevado

	1	2	3	4	5
O conjunto das tarefas desempenhadas não são passíveis de se transformar em objectivos, uma vez que para as mesmas não se encontram indicadores de medida adequados.					
Algumas das tarefas desempenhadas são passíveis de se transformar em objectivos e respectivos indicadores de medida, no entanto, não demonstram relação com os objectivos definidos para o EP.					
As tarefas desempenhadas e passíveis de se enquadrarem em objectivos e respectivos indicadores de medida não são as mais relevantes em termos de produtividade para a secção.					
As tarefas desempenhadas são passíveis de se transformar em objectivos e respectivos indicadores de medida, no entanto, a verificação do seu cumprimento não é viável.					
Para as tarefas passíveis de definição de objectivos e respectivos indicadores de medida, verificam-se diversos imponderáveis, que colidem com a objectividade do sistema de avaliação.					
A definição de objectivos para funcionários de serviços distintos, não encontra o mesmo grau de exigência na sua concretização.					
Ao serem objecto de avaliação apenas as tarefas mensuráveis, o SIADAP não permite avaliar as melhores características do avaliado, comprometendo o efectivo reconhecimento do mérito.					



8. Desde a implementação do SIADAP, qual o seu grau de concordância com cada uma das seguintes situações descritas.

Coloque um X na opção que considera mais adequada, considerando 1 Nenhum 2 Pouco 3 Moderado 4 Elevado e 5 Muito Elevado

	1	2	3	4	5
O SIADAP permite melhor definir e operacionalizar os objectivos prioritários nos Estabelecimentos Prisionais.					
A operacionalização dos objectivos prioritários dos Estabelecimentos Prisionais manifesta-se em efectivos ganhos de produtividade.					
O SIADAP consegue estimular o envolvimento de todos os participantes nas diferentes fases, permitindo a criação de dinâmicas entre todos os níveis da hierarquia.					
A definição de várias fases ao longo do processo de avaliação tende a imprimir um carácter demasiado administrativo ao processo.					
O SIADAP permite tomar maior consciência do que cada secção do Estabelecimento Prisional faz, suas condicionantes e potencialidades.					
O SIADAP facilita a liderança, ao propiciar o desenvolvimento do conhecimento dos processos e das actividades de cada secção.					
O SIADAP proporciona um contacto frequente com o avaliado no seu dia-a-dia.					
O SIADAP veio permitir um conhecimento mais aprofundado sobre as tarefas que o avaliado desempenha.					
O SIADAP veio permitir um conhecimento mais aprofundado sobre os meios que o avaliado tem disponíveis para desempenhar a sua função.					
O SIADAP tornou a avaliação dos funcionários mais sistematizada mas também mais rígida.					
A função desempenhada pelo Conselho Coordenador de Avaliação, no tocante à harmonização das classificações, torna o processo demasiado moroso e burocrático.					
A obrigatoriedade de definir objectivos conduz a uma definição que na prática não se traduz em produtividade, eficácia e eficiência para o Estabelecimento Prisional.					
O SIADAP representa mais uma tarefa a ser desenvolvida pelos Estabelecimentos Prisionais.					
O SIADAP permite melhor diagnosticar necessidades de formação.					
Os resultados do SIADAP facilitam a implementação de planos de formação, com ganhos de produtividade.					
O SIADAP permite melhor diagnosticar necessidades de desenvolvimento profissional, favorecendo a motivação dos avaliados.					
A classificação final não traduz o real valor do avaliado.					
O enfoque nos resultados canaliza demasiada atenção para os objectivos, descurando, por vezes, elementos importantes para a missão da organização não reduzíveis a um número.					



9. Como percepciona o grau de participação dos avaliados em todo o processo de avaliação, no contexto do Estabelecimento Prisional.

Coloque um X na opção que considera mais adequada, considerando 1 Nenhum 2 Baixo 3 Moderado 4 Elevado e 5 Muito Elevado

	1	2	3	4	5
Os avaliados envolvem-se activamente no processo de contratualização dos objectivos.					
Os avaliados têm uma atitude pró-activa nas reuniões com o avaliador.					
O momento da auto-avaliação é entendida pelo avaliado como momento de envolvimento e responsabilização.					
Os avaliados têm consciência que os seus objectivos se definem por referência aos objectivos da organização.					
Os avaliados mostram-se mais motivados e empenhados com este sistema de avaliação, por sentirem que a sua prestação pode não só influenciar o seu desempenho individual mas também o todo organizacional.					
Através deste sistema de avaliação os avaliados conseguem perceber onde e porque falham e encontrar solução/soluções de melhoria e aperfeiçoamento.					
A participação dos avaliados limita-se a executar os objectivos definidos.					

9. Os efeitos da avaliação de desempenho para o avaliado estão previstas na Lei n.º 66 B/2007, de 28 de Dezembro. Atendendo à sua experiência enquanto avaliador, qual a sua percepção acerca do nível de importância que os avaliados encontram nos referidos efeitos.

Coloque um X na opção que considera mais adequada, considerando 1 Nada importante 2 Relativamente Importante 3 Importante 4 Muito Importante e 5 Importante a um nível elevado

	1	2	3	4	5
Identificação de potencialidades pessoais e profissionais que devem ser desenvolvidas.					
Diagnóstico de necessidades de formação.					
Identificação de competências e comportamentos profissionais merecedores de melhoria.					
Melhoria do posto de trabalho e dos processos a ele associados.					
Alteração de posicionamento remuneratório na carreira e atribuição de prémios de desempenho.					

10. A avaliação através do SIADAP dos trabalhadores dos Estabelecimentos Prisionais, relativa ao ano de 2011, vai ser realizada apenas mediante a avaliação da componente competências. Indique, para todas as opções, o seu nível de concordância.

Coloque um X na opção que considera mais indicada, considerando 1 Nada 2 Pouco 3 Moderado 4 Elevado e 5 Muito Elevado



	1	2	3	4	5
A aplicação do SIADAP no contexto do Estabelecimento Prisional apenas avaliando a componente competências é mais adequado porque permite melhor aferir o real desempenho do avaliado.					
Um funcionário avaliado apenas através da componente competências tende a dar mais de si ao serviço, com ganhos de produtividade, por não viver centrado no cumprimento de objectivos.					
As competências estavam subvalorizadas pela centração nos objectivos, servindo, na generalidade das situações, como componente de harmonização das classificações finais.					
Avaliar apenas com base nas competências choca com os princípios da objectividade pedida pelo sistema de avaliação, colocando em causa o real sentido da sua implementação.					

O questionário chegou ao fim.

Pode ainda utilizar o espaço abaixo para acrescentar ou referir algum aspecto relativo à temática em investigação.

Agradecemos a sua colaboração.